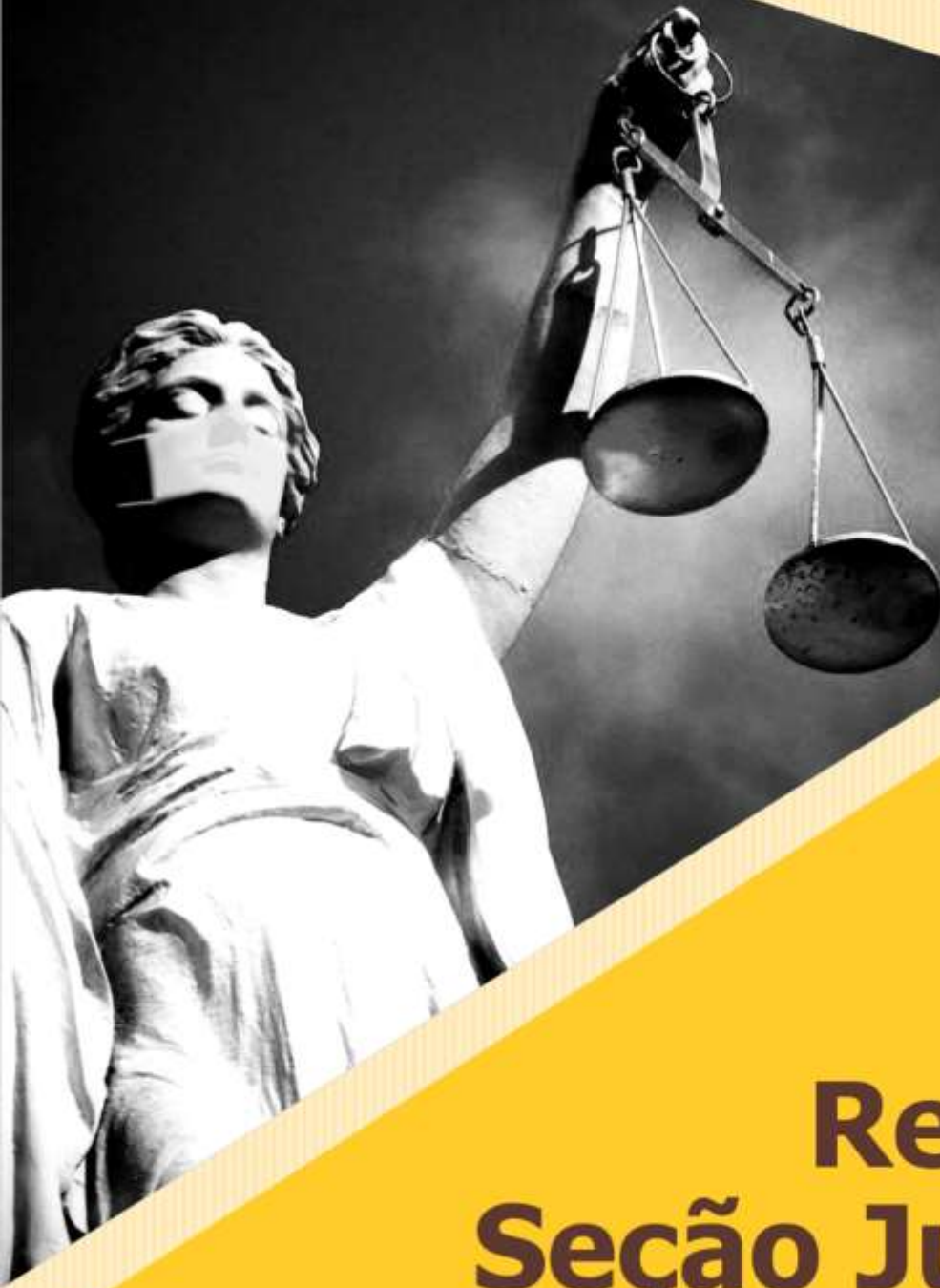


Dossiê: Direito e Justiça
em Tempos de Pandemia
v. 24, n. 48,
Ano 2020
ISSN: 2177-8337



Revista da Seção Judiciária do Rio de Janeiro



JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Rio de Janeiro



Auditorium

Revista da Seção Judiciária do Rio de Janeiro
Rio de Janeiro: Seção Judiciária do Rio de Janeiro, 1994



JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Rio de Janeiro



EQUIPE EDITORIAL

Editores-Chefes:

Desembargador Federal Reis Friede – Doutor em Direito pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)/Presidente do TRF2 no biênio 2019/2021.

Juiz Federal Osair Victor de Oliveira Junior – Diretor do Foro da Seção Judiciária do Rio de Janeiro

Editora-Executiva:

Dra. Maria Geralda de Miranda - Pós-doutora em Políticas Públicas pela Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ)/Diretora Executiva do CCJF

Editor-Gerente:

Me. Eduardo Barbuto Bicalho – Doutorando em Sociologia e Direito pela Universidade Federal Fluminense (UFF)/Analista Judiciário no TRF2

Conselho Editorial:

Reis Friede, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, UNIRIO e Tribunal Regional Federal da 2ª Região, TRF2, Brasil;

Andre Fontes, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, UNIRIO, Brasil / TRF2;

Maria Geralda de Miranda, Centro Universitário Augusto Motta, UNISUAM e Centro Cultural Justiça Federal, CCJF, Brasil;

Carmen Sílvia Lima de Arruda, Universidade Federal Fluminense, UFF, Brasil;

Raquel Villardi, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, UERJ, Brasil;

Adriano Rosa da Silva, Universidade Santa Úrsula, USU, Brasil;

Alexandre Moraes da Rosa, Universidade Federal de Santa Catarina, UFSC, Brasil;

Alexandre Kehrig Veronese Aguiar, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, UERJ, Brasil;

Antonio Baptista Gonçalves, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, PUC-SP, Brasil;

Antonio Celso Baeta Minhoto, Universidade de Marília, UNIMAR, Brasil;

Carlos Alberto Lima de Almeida, Universidade Federal Fluminense, UFF, Brasil;

Carlos Alberto Lunelli, Universidade do Vale do Rio dos Sinos, UNISINOS, Brasil;

Cláudio Lopes Maia, Universidade Federal de Goiás, UFG, Brasil;

Clayton Reis, Centro Universitário Curitiba, UNICURITIBA, Brasil;

Cleyson de Moraes Mello, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, UERJ, Brasil;

Denis de Castro Halis, Faculdade de Direito da Universidade de Macau, China;

Elton Dias Xavier, Universidade Estadual de Montes Claros, UNIMONTES, Brasil;
Heliana Maria Coutinho Hess, Universidade de Campinas, UNICAMP, Brasil;
Janaína Rigo Santin, Universidade de Passo Fundo, UPF, Brasil;
Jane Reis Gonçalves Pereira, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, UERJ, Brasil;
José Henrique Mouta Araújo, Universidade da Amazônia, UNAMA, Brasil;
Karen Artur, Universidade Federal de Juiz de Fora, UFJF, Brasil;
Loussia Penha Musse Felix, Universidade de Brasília, UNB, Brasil;
Marcus Lívio Gomes, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, UERJ, Brasil;
Maria Amélia Almeida Senos de Carvalho, Justiça Federal de 1º Grau no Rio de Janeiro, Brasil;
Maria Stella Faria de Amorim, Universidade Federal Fluminense, UFF, Brasil;
Nalayne Mendonça Pinto, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, UFRRJ, Brasil;
Oswaldo Canela Junior, Pontifícia Universidade Católica do Paraná, PUC-PR, Brasil;
Pedro Heitor Barros Geraldo, Universidade Federal Fluminense, UFF, Brasil;
Rodrigo Tostes de Alencar Mascarenhas, Universidade de Coimbra, Portugal;
Rodolfo Salassa Boix, Universidade de Córdoba, Argentina;
Sérgio Augustin, Universidade de Caxias do Sul, UCS, Brasil;
Thiago Bottino do Amaral, Fundação Getúlio Vargas, FGV, Brasil;

Revisores Ad Hoc:

Aldo Muro Jr., Instituto Federal de Goiás, IFG, Brasil, Universidade de Pisa, Itália;
Bárbara Gomes Lupetti Baptista, Universidade Federal Fluminense, UFF, Brasil;
Cláudia Luiz Lourenço, Pontifícia Universidade Católica de Goiás, PUC Goiás, Brasil;
Daniel Andrés Raizman, Universidade Federal Fluminense, UFF, Brasil;
Daniel Machado Gomes, Universidade Católica de Petrópolis, UCP, Brasil;
Demetrius Nichele Macei, Centro Universitário Curitiba, UNICURITIBA, Brasil;
Érico Hack, Organização Paranaense de Ensino Técnico, UNIOPET, Brasil;
Isolda Lins Ribeiro, C. G. Jung Institut-Zurich, Suíça;
Janssen Hiroshi Murayama, Fundação Getúlio Vargas, FGV, Brasil;
Lauro Ericksen, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, UFRN, Brasil;
Lélio Maximino Lellis, Centro Universitário Adventista de São Paulo, UNASP, Brasil;
Luiz Ricardo Guimarães, Instituto de Ensino Superior de Bauru, IESB, Brasil;
Marco Antônio Ribeiro Tura, Escola Superior do Ministério Público da União, ESMPU, Brasil;
Rodrigo Almeida Cruz, Universidade Federal do Rio de Janeiro, UFRJ, Brasil;
Salomão Barros Ximenes, Universidade de São Paulo, USP, Brasil;
San Romanelli Assumpção, Universidade de São Paulo, USP, Brasil;

Sandro Schmitz dos Santos, Universidad Nacional de La Matanza, UNLaM, Argentina;

Valdirene Ribeiro de Souza Falcão, Universidade Mackenzie, MACKENZIE, Brasil;

Vitor Burgo, Universidade de São Paulo, USP, Brasil;

Nádia Xavier Moreira, Universidade Veiga de Almeida, UVA, Brasil.

Cristina Leite Lopes Cardoso, Universidade Federal Fluminense, UFF, Brasil.

Corpo Técnico Editorial:

Tradução: Vitor Kifer, tradução Inglês e Espanhol, Tribunal Regional Federal da 2ª Região, TRF2

Webdesign e Diagramação: Equipe Centro Cultural Justiça Federal, CCJF

Normalização: Biblioteca do Centro Cultural Justiça Federal, CCJF

Suporte Técnico: Setor de Tecnologia da Informação, Tribunal Regional Federal da 2ª Região, TRF2

Colaboração Editorial: Amanda Alves, Bruno Eduardo, João Lucas Pinaud e Francisco Cordeiro.

CONTATO

Equipe Revista da SJRJ

Av. Almirante Barroso, 78 – 3º andar Centro – Rio de Janeiro – RJ. CEP: 20031-001.

Telefone: (21) 3261-6405

revistaauditorium@sjrj.jus.br

Contato para Suporte Técnico:

Revista da SJRJ Apoio

Telefone: (21) 3261-6405

apoio.auditorium@sjrj.jus.br

DADOS PARA CATALOGAÇÃO

Revista da Seção Judiciária do Rio de Janeiro [recurso eletrônico] / Seção Judiciária do Rio de Janeiro. – Vol. 1, n. 1 (1994)- . – Dados eletrônicos. – Rio de Janeiro : Seção Judiciária do Rio de Janeiro, 1994-
v. ; 21 cm.

Anual: 1994-2004

Quadrimestral: 2005-2014; 2018-

No ano de 2008 foram publicados apenas dois números, n. 22, 23. No ano de 2003, volume 10 possui edição especial, n. 10.

Suspensa, 2015-2017

Modo de acesso: Internet: 1994-2014: <<https://www.jfrj.jus.br/normas-e-publicacoes/publicacoes/revista-da-sjrj-1994-2014>>;2018- :

<revistaauditorium.jfrj.jus.br/index.php/revistasjrj>

No ano de 2018 a Revista voltou a ser publicada, desta vez em colaboração com o Centro Cultural Justiça Federal (CCJF), oportunidade na qual ganhou a marca Auditorium.

ISSN 2177-8337

1. Direito. 2. Legislação. 3. Jurisprudência. 4. Sociologia. 5. Cidadania. I. Seção Judiciária do Rio de Janeiro. II. Centro Cultural Justiça Federal

SUMÁRIO

- 9** **Apresentação**
Os Editores
- | MENSAGEM
- 11** **Mensagem dos Dirigentes**
Reis Friede, Messod Azulay Neto e Osair Victor de Oliveira Jr.
- | DOSSIÊ
- 13** **Medidas Protetivas Adotadas no Combate à Covid-19**
Reis Friede
- 24** **O Patrimônio Cultural em Tempos de Pandemia: o direito à cultura para além da arte e do entretenimento**
Antônio Seixas
- 59** **Mobilidade Humana Internacional em Tempos de Pandemia: reflexos da covid-19 nos direitos dos migrantes e refugiados**
Daniel Chiaretti, Natália Luchini e Laura Bastos Carvalho
- 91** **Os Impactos da Pandemia Covid-19 na Vida das Pessoas com Transtorno do Espectro Autista**
André Machado Barbosa, Ana Valéria Figueiredo, Marco Antônio Serra Viegas e Regina Lucia Napolitano Felício Felix Batista
- 106** **A Necessidade de Políticas Públicas de Trabalho Específicas para a Comunidade LGBTI+ durante a Pandemia**
Felipe Laurêncio de Freitas Alves e Paulo Fernando Soares Pereira
- 130** **O Processo Estrutural como Mecanismo de Acesso a Direitos Sociais por Grupos Vulneráveis: ressignificação do papel do Poder Judiciário**
Daniele Mendes de Melo
- | ARTIGOS
- 146** **Direitos Fundamentais sobre uma Perspectiva de Liberdade**
Bruno Laércio de Melo e Rafael Lazzarotto Simioni
- 172** **O Papel d' El Especulo de las Leyes na Obra Jurídica Afonsina: uma breve proposta de análise**
Marta de Carvalho Silveira e Mayara Saldanha

- 194** **Trabalhador Rural, Sim, "Sinhô": estudo de caso no âmbito de uma Vara Federal do Maranhão**
Erica de Sousa Costa

APRESENTAÇÃO

A Seção Judiciária do Rio de Janeiro, SJRJ, em parceria com o Centro Cultural Justiça Federal, CCJF, e a Presidência do TRF2, apresenta a 48ª Edição da Revista da Seção Judiciária do Rio de Janeiro, que veicula o **Dossiê: Direito e Justiça em tempos de Pandemia**, além de trabalhos envolvendo outros debates.

Este dossiê, totalmente editado remotamente, discute alguns temas envolvendo o direito neste período tão emblemático que o mundo perpassa, o da pandemia do novo coronavírus. São 6 (seis) trabalhos que discutem temas diversos, mas todos relacionados à presente crise de saúde global e algumas relações com o Direito e a Justiça.

Além dos trabalhos que compõem o dossiê, esta edição ainda publica três estudos sobre temáticas que integram o foco e o escopo da Revista.

Abrindo o Dossiê: Direito e Justiça em tempos de Pandemia, o artigo **Medidas Protetivas Adotadas no Combate à Covid-19** propõe uma reflexão acerca da situação geral da pandemia de Covid-19 no país e sobre determinadas medidas e posturas já adotadas pelo governo e sociedade no seu combate.

Em **O Patrimônio Cultural em Tempos de Pandemia: o direito à cultura para além da arte e do entretenimento**, o autor pretende analisar o impacto das medidas de enfrentamento à pandemia sobre a ação fiscalizadora dos órgãos de proteção dos bens culturais.

O artigo **Mobilidade Humana Internacional em Tempos de Pandemia: reflexos da covid-19 nos direitos dos migrantes e refugiados** busca estudar as medidas impostas e sua conformidade com o ordenamento jurídico, especialmente no que tange ao impedimento de ingresso no Brasil, além da prestação de assistência social e de saúde aos grupos citados.

Em **Os Impactos da Pandemia Covid-19 na Vida das Pessoas com Transtorno do Espectro Autista**, os autores objetivam tratar das questões relacionadas aos impactos do distanciamento social nesta pandemia provocada pelo vírus COVID-19 sobre pessoas com Transtorno do Espectro Autista.

Em sequência, o artigo **A Necessidade de Políticas Públicas de Trabalho Específicas para a Comunidade LGBTI+ durante a Pandemia** pretende entender a forma como a crise do COVID-19 afeta diferenciadamente populações mais vulneráveis, como a população LGBTI+.

Finalizando o Dossiê, o trabalho **O Processo Estrutural como Mecanismo de Acesso a Direitos Sociais por Grupos Vulneráveis: ressignificação do papel do Poder Judiciário** busca trazer uma proposta de atuação do Poder Judiciário em face de políticas públicas em favor de grupos vulneráveis.

O artigo **Direitos Fundamentais sobre uma Perspectiva de Liberdade** tem por objetivo o estudo dos direitos fundamentais em perspectiva de acesso a liberdades que são ofertados em um paradigma de um Estado democrático.

O Papel d' El Especulo de las Leyes na Obra Jurídica Afonsina: uma breve proposta de análise pretende realizar uma breve análise desse código normativo, apontando suas divisões internas, seu conteúdo explícito nas matérias de que trata e sua tentativa de organizar a sociedade castelhana naquele momento, para assim identificar seu papel no reino afonsino.

Fechando a presente edição, **Trabalhador Rural, Sim, "Sinhô": estudo de caso no âmbito de uma Vara Federal do Maranhão** Realiza um estudo de caso sobre o auxílio-doença previdenciário, com base na teoria pedagógica de Vygotsky, que aponta a linguagem como elemento essencial para propiciar a aquisição de conhecimento.

Desejamos aos nossos autores e leitores uma boa leitura e muita saúde.

Os Editores

MENSAGEM DOS DIRIGENTES

Nesta edição, a Revista da Seção Judiciária do Rio de Janeiro discute a pandemia mundial do novo coronavírus. Mediante a avaliação criteriosa de professores e pesquisadores de diversas universidades, foram aprovados trabalhos que trazem diferentes perspectivas sobre a crise global de saúde, bem como os seus impactos no emprego e na renda da população.

O TRF2 e a Seção Judiciária do Rio de Janeiro e Espírito Santo vêm cumprindo todas as medidas sanitárias para preservar a saúde dos jurisdicionados, advogados, servidores e magistrados, sem perder a continuidade da prestação jurisdicional, adotando o trabalho remoto desde meados do mês de março.

Com efeito, o TRF2 realizou mais de 3 milhões de atos judiciais no primeiro trimestre de trabalho remoto, o que denota que a Justiça Federal não parou. Pelo contrário, a pandemia demonstrou que o TRF2 está atualizado com seu tempo, com a virtualização dos processos e a realização de audiências por videoconferência.

Acreditamos que nossos periódicos acadêmico-científicos constituem mais uma iniciativa de aproximar o Judiciário Federal com os pesquisadores que pensam o Direito e a Justiça, sendo um canal aberto para os acadêmicos publicarem seus trabalhos.

Pensar a realidade nos ajuda a transformá-la de forma positiva, criar políticas e programas para resolver contingências e evoluir de forma a melhor atender a todos. Por isso, a pluralidade de ideias, um debate rico e amplo deve fazer parte do universo acadêmico ao qual concedemos esse espaço.

Na presente edição da Revista da Seção Judiciária do Rio de Janeiro, oferecemos ao leitor, além de estudos sobre a atual pandemia, três artigos que aprofundam temas relacionados ao foco e escopo da Revista.

Esperamos que, com essa publicação, estejamos contribuindo para discussões teóricas importantes em um momento tão sensível à realidade do Brasil e

do mundo, que possam aumentar o conhecimento de todos sobre algo novo, com consequências ainda desconhecidas.

Desembargador Federal REIS FRIEDE
Presidente do TRF2

Desembargador Federal MESSOD AZULAY NETO
Vice-Presidente do TRF2

Juiz Federal OSAIR VICTOR DE OLIVEIRA JR.
Diretor do Foro da Seção Judiciária do Rio de Janeiro

MEDIDAS PROTETIVAS ADOTADAS NO COMBATE À COVID-19****PROTECTIVE MEASURES ADOPTED IN THE COMBAT AGAINST COVID-19***

Reis Friede**

Resumo: Em janeiro de 2020 o mundo foi surpreendido com a circulação de um novo vírus que os cientistas denominam de zoonótico, ou seja, que pode ser transmitido de animais para seres humanos. Os primeiros casos declarados da Covid-19, doença provocada por esse novo vírus, ocorreram no final de 2019 e teve sua origem na província de Wuhan, China. O aumento exponencial dos casos levou a Organização Mundial da Saúde a declarar a situação como uma pandemia, levando os governos ao redor do mundo a tomar medidas protetivas para controlar a transmissão. Este ensaio propõe provocar uma reflexão acerca da situação geral da pandemia de Covid-19 no país e sobre determinadas medidas e posturas já adotadas pelo governo e sociedade no seu combate. A abordagem metodológica empregada foi a qualitativa, e partiu de uma pesquisa bibliográfica para o levantamento de artigos acadêmicos e documentos em geral que tratam do tema abordado. O material selecionado foi lido por uma perspectiva crítico analítica.

Palavras-chave: Coronavírus. Covid-19. Pandemia. Testagem. Economia.

Abstract: In January 2020, the world was surprised by the circulation of a new virus that scientists call zoonotic, that is, that can be transmitted from animals to humans. The first reported cases of Covid-19, a disease caused by this new virus, occurred in late 2019 and originated in Wuhan province, China. The exponential increase in cases has led the World Health Organization to declare the situation as a pandemic, prompting governments around the world to take protective measures to control transmission. This essay proposes to provoke a reflection about the general situation of the Covid-19 pandemic in the country and about certain measures and attitudes already adopted by the government and society in its fight. The methodological approach used was qualitative, and started from a bibliographic research to survey academic articles and documents in general that deal with the topic addressed. The selected material was read from a critical analytical perspective.

Keywords: Coronavirus. Covid-19. Pandemic. Testing. Economy.

Recebido em: 01/06/2020
Aprovado em: 30/06/2020

* Versão revisada e ampliada de artigo publicado em: FRIEDE, Reis. Equilíbrio, serenidade e união no combate ao COVID-19. *In*: MARIMÓN, Albert Caballé (ed.). **Blog Velho General**. [S. /], 27 abr. 2020. Disponível em: <https://velhogeneral2018.files.wordpress.com/2020/04/equilibrio-serenidade-e-uniao-no-combate-ao-covid-19.pdf>. Acesso em: 16 jun. 2020.

** Reis Friede é Desembargador Federal. Mestre e Doutor em Direito, é Professor e Pesquisador do Programa de Mestrado em Desenvolvimento Local do Centro Universitário Augusto Motta (UNISUAM). E-mail: reisfriede@hotmail.com

1 INTRODUÇÃO

Em janeiro de 2020 o mundo se deparou com uma situação que, à época, pareceu no mínimo inusitada, mas que com o tempo se mostrou mais preocupante do que qualquer outra que tenhamos vivido nas últimas décadas, a circulação de um novo vírus que os cientistas denominam de zoonótico, ou seja, que pode ser transmitido de animais para seres humanos. Os primeiros casos declarados da Covid-19, doença provocada por esse novo vírus, ocorreram no final de 2019 e início de 2020, tendo sua origem na província de Wuhan, China. O aumento exponencial dos casos levou a situação de inusitada a preocupante em poucas semanas.

Os coronavírus são causadores de doenças respiratórias e a literatura médica já identificou sete coronavírus que saíram de animais e infectaram humanos (HCoVs), sendo que desde 2002 três novos passaram a fazer parte do vocabulário mundial: MERS-CoV, causador da Síndrome Respiratória do Oriente Médio; SARS-CoV, que causa a Síndrome Respiratória Aguda Grave; e SARS-CoV-2, que causa a Covid-19.

Ainda que exista muita informação desconhecida sobre o novo coronavírus, até mesmo por sua recente identificação, o que a literatura médica já sabe é que ele é uma das mais de 30 cepas identificadas desde 1968, e o sétimo da linhagem SARS, além do terceiro tipo (depois do SARS-COV-1 e do MERS) provido de capacidade de produzir uma zoonose capaz de ser transmitida entre humanos, e não, - como de regra, a exemplo da gripe aviária -, restritamente entre o animal hospedeiro e o homem que teve contato com o mesmo.

Coronavírus são RNA vírus causadores de infecções respiratórias em uma variedade de animais, incluindo aves e mamíferos. Sete coronavírus são reconhecidos como patógenos em humanos. Os coronavírus sazonais estão em geral associados a síndromes gripais. Nos últimos 20 anos, dois deles foram responsáveis por epidemias mais virulentas de síndrome respiratória aguda grave (SRAG). A epidemia de SARS que emergiu em Hong Kong (China), em 2003, com letalidade de aproximadamente 10% e a síndrome respiratória do Oriente Médio (MERS) que emergiu na Arábia Saudita em 2012 com letalidade de cerca de 30%. Ambos fazem parte da lista de doenças prioritárias para pesquisa e desenvolvimento no contexto de emergência. (LANA et al, 2020).

O SARS-CoV-2 é uma terceira modalidade de infecção por coronavírus da classe SARS (com capacidade de transmissão entre humanos) que desencadeia uma doença infecciosa respiratória (a exemplo do SARS-CoV-1 e do MERS) que pode causar no ser humano, - dependendo da carga viral contraída e da capacidade individual do sistema imunológico -, desde um simples resfriado até complicações extremamente graves, como pneumonia, insuficiência respiratória e um conjunto de complicações inflamatórias que, transcendendo aos pulmões, pode atingir todos os órgãos do corpo, levando ao óbito.

A Covid-19 pode atacar quase qualquer parte do corpo humano com consequências devastadoras, disse à revista Science, uma das bíblias da pesquisa mundial, o cardiologista Harlan Krumholz, da Universidade de Yale, e que lidera estudos nos Estados Unidos sobre os casos graves de Covid-19. "Sua ferocidade é arrasadora e tem nos deixado de joelhos", afirmou Krumholz. A maioria dos pacientes, em estado grave, tem sido acometida por microtrombos que, na circulação pulmonar, impedem a chegada do sangue para remover o CO² e levar oxigênio aos demais órgãos, formando coágulos sanguíneos que podem conduzir à embolia pulmonar, AVC, etc. (...). Os pulmões costumam ser atacados primeiro. Neles, o coronavírus mata as células dos alvéolos e faz com que eles se rompam. O pulmão fica inflamado, e a circulação dos vasos do sistema respiratório é afetada, o que por si só pode matar. Mas os rins também são severamente atingidos, e entre 40% e 60% dos pacientes internados em UTIs precisam de diálise. Os microtrombos afetam tão intensamente a circulação que seus efeitos são visíveis em necroses nas mãos e nos pés de alguns pacientes. A tendência crescente de casos de hipercoagulação, que leva aos microtrombos, tem transformado casos leves em críticos. (AZEVEDO, 2020a, p. 11).

É importante lembrar que o agravamento dos casos de COVID-19 se deve justamente à possibilidade de ocorrência de uma 'tempestade imunológica', uma inflamação generalizada causada pela resposta descontrolada do organismo. (AZEVEDO, 2020b, p. 9).

Este ensaio propõe provocar uma reflexão acerca da situação geral da pandemia de Covid-19 no país e sobre determinadas medidas e posturas já adotadas pelo governo e sociedade no seu combate.

A abordagem metodológica empregada foi a qualitativa, e partiu de uma pesquisa bibliográfica para o levantamento de artigos acadêmicos e documentos em geral que tratam do tema abordado. O material selecionado foi lido por uma perspectiva crítico analítica. Também foi realizada uma pesquisa nos principais jornais correntes para identificar notícias pertinentes, e o critério de escolha empregado foi selecionar somente aquelas relacionadas ao tema. A escolha pelos artigos jornalísticos se deveu pelo fato de que, nesse momento em que estamos

atravessando a crise causada pelo coronavírus, muitos profissionais de saúde e acadêmicos passaram a ser consultados por veículos de informação.

2 DE CASOS “ISOLADOS” A UMA PANDEMIA

Uma pandemia se caracteriza por infectar um grande número de pessoas espalhadas em diferentes continentes. Surtos de doenças infecciosas como varíola, tifo, cólera, aids, já ocorrem há tempos, e mesmo o avanço no campo da medicina, que permitiu que uma série de doenças e suas formas de contágio fossem identificadas, assim como tratamentos para combatê-las, não é suficiente para garantir o controle.

A Covid-19 foi identificada pela primeira vez na China, em 1 de dezembro de 2019. Em 20 de janeiro foram registrados os primeiros casos fora da China e no dia 6 de março o número de casos chegou a 100 mil, sendo que as primeiras 10 mil infecções demoraram 12 dias, mas em apenas três dias esses números se duplicaram (SENA, 2020). Segundo dados publicados pela Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS), “foram confirmados no mundo 2.804.796 casos de COVID-19 (84.900 novos em relação ao dia anterior) e 193.710 mortes (6.006 novas em relação ao dia anterior) até 26 de abril de 2020.” (ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE, 2020). Em 30 de janeiro a Organização Mundial da Saúde (OMS) declarou o surto da Covid-19 como Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional – o mais alto nível de alerta da Organização, conforme previsto no Regulamento Sanitário Internacional. No dia 11 de março, Tedros Adhanom, chefe da OMS, declara a situação como uma pandemia, tendo decorridos 52 dias desde os primeiros casos fora da China (ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE, 2020).

Segundo a OMS, uma pandemia é a disseminação mundial de uma nova doença. O termo é utilizado quando uma epidemia – grande surto que afeta uma região – se espalha por diferentes continentes com transmissão sustentada de pessoa para pessoa. Atualmente, há mais de 115 países com casos declarados da infecção. A questão da gravidade da doença não entra na definição da OMS de pandemia que leva em consideração apenas a disseminação geográfica rápida que o vírus tem apresentado. (AGÊNCIA BRASIL, 2020a).

O ano de 2009 foi a última vez, antes de 2020, que a Organização Mundial da Saúde (OMS) declarou que o planeta estava enfrentando uma pandemia, quando o H1N1, um subtipo de *Influenzavirus A* e a causa mais comum da gripe (influenza) em humanos, contaminou milhões de pessoas.

A atual pandemia de Covid-19 pode ser considerada como um grande desafio que a humanidade terá que enfrentar desde as diversas pandemias virais de gripe que o mundo testemunhou, com ênfase na chamada gripe espanhola, o primeiro surto de H1N1 registrado na história, entre 1918-20, que infectou 500 milhões de pessoas, mais de 25% da população mundial na época, e matou entre 50 e 100 milhões de outras. No quadro abaixo foram relacionadas as principais pandemias de gripe que o mundo presenciou.

Quadro 1 – As principais pandemias de gripe da História

A primeira pandemia de gripe de que se tem notícia foi descrita por HIPÓCRATES, em 412 a.C. O nome <i>influenza</i> surgiu na Itália no século XVIII, quando um surto nacional foi atribuído à influência do frio (<i>influenza di freddo</i>), em italiano.			
1889/1890	1918/1919	1957/1958	1968/1969
Gripe asiática, a primeira pandemia de que se tem registro. Causou cerca de 300 mil mortes.	Gripe espanhola, a mais devastadora de todas. Atingiu (direta ou indiretamente) 50% da população mundial e fez entre 50 a 100 milhões de vítimas.	Nova gripe asiática. Provocou a morte de cerca de um milhão de pessoas.	Gripe de Hong Kong. Com sintomas pouco agressivos, ocasionou cerca de 100 mil mortes.

Fonte: Revista Época (2005, p. 69).

Em termos econômicos, a atual pandemia de Covid-19 pode ser considerada como o maior desafio que a humanidade já enfrentou desde a 2ª Guerra Mundial, de acordo com o alerta da ONU:

O secretário-geral da Organização das Nações Unidas (ONU), António Guterres, disse que a pandemia de covid-19 é o maior desafio que o mundo enfrenta desde a Segunda Guerra Mundial. Para ele, a situação pode levar a uma recessão sem paralelo e, por isso, exige resposta forte e eficaz. "É a combinação de uma doença ameaçadora para todo o mundo e de um impacto econômico que conduzirá a uma recessão sem precedentes", argumenta Guterres para explicar porque essa pandemia é o pior momento desde que as Nações Unidas foram criadas, há 75 anos. (AGÊNCIA BRASIL, 2020b).

A Covid-19, doença que começou como um surto isolado e acabou se encaminhando para uma pandemia, saindo de um aumento inesperado do número de casos dentro dos limites territoriais de seu surgimento para atingir todos os continentes, colocou os governos do mundo em estado de alerta. Embora a taxa de letalidade da doença tenha sido considerada baixa, como podemos ver no quadro 1, notícia publicada no site do Jornal Estado de Minas, no início do mês de maio, alerta que o Brasil ocupa o sétimo lugar, dentre vinte países, que mais registraram mortes por Covid-19, apresentando uma das maiores taxas de letalidade do mundo (CRUZ, 2020).

Quadro 2 – Comparativo entre os coeficientes de letalidade de diversos vírus

DOENÇA (VÍRUS)	COEFICIENTE DE LETALIDADE
SARS-CoV-2 (COVID-19) (2019/20)	0,66% ¹
GRIPE H1N1 (INFLUENZA) (2009/20)	0,01% a 0,08%
EBOLA (2013/16)	50%
MERS (2012/20)	20% a 40%
SARS-CoV-1 (2002/04)	15%

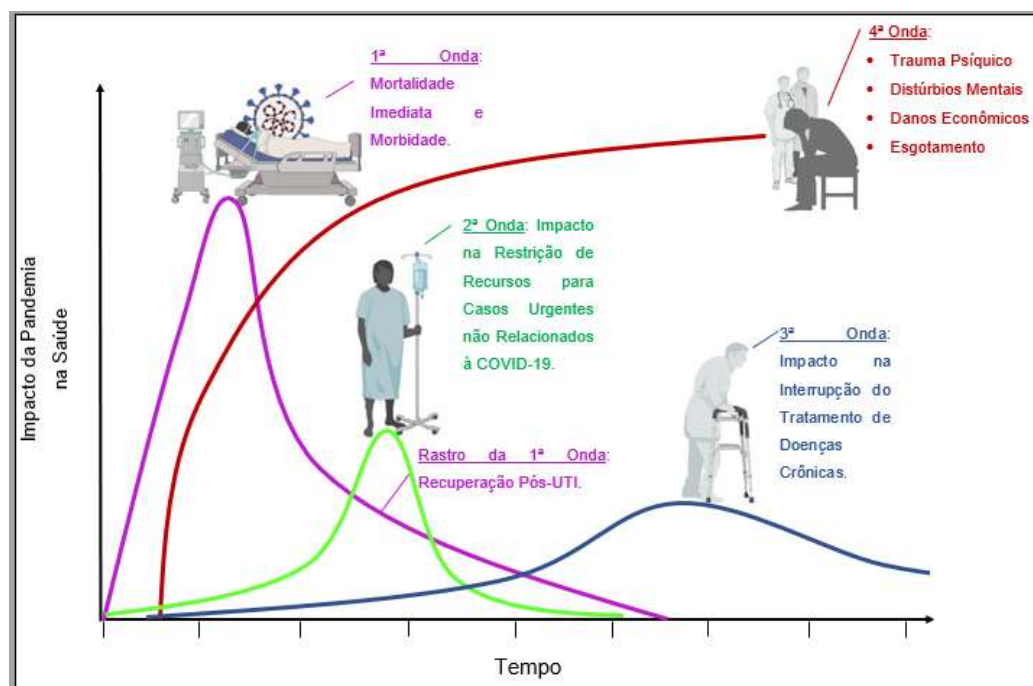
NOTA: 1. Coeficiente de Letalidade isolada; desconsiderando as complicações médicas pré-existentes nos pacientes. A taxa de mortalidade verificada em diferentes populações oscilam entre 10% na Itália, 4% na China e 1% na Alemanha.

Fonte: The Lancet Infectious Diseases (2020).

A grande preocupação mundial sobre a Covid-19 está relacionada à sua alta capacidade de contaminação e o impacto do aumento dos números de casos nos sistemas de saúde de cada país. Os números de doentes que precisam e que

venham a precisar de uma internação em unidades de tratamento intensivo (UTI) podem levar o sistema de saúde ao colapso, pela falta de leitos suficientes para atendê-los. Como vimos acontecer em cidades da Europa e estamos vendo acontecer hoje em algumas cidades brasileiras. A figura abaixo ilustra visualmente o impacto que a pandemia vem causando na saúde das populações ao redor do mundo e, também, o impacto que isso causa nos diferentes sistemas de saúde.

Figura 1 – A Pandemia de COVID-19



Fonte: o autor.

3 O "ESMAGAMENTO" DA CURVA DE DISSEMINAÇÃO VIRAL

Seja pela experiência exitosa de outras nações (Coreia do Sul, Suécia, Singapura e Nova Zelândia, por exemplo), seja pelo conhecimento disponível, a melhor solução que se apresentou até o momento para combater pandemias, - especialmente com as características da COVID-19 -, como bem adverte Paul Romer (2020), vencedor do Nobel de economia, é a testagem e retestagem em massa da população, viabilizando isolar apenas, e exclusivamente, as pessoas contaminadas, através do que convencionalmente denomina-se por quarentena inteligente (ou seja, a quarentena ativa, também nominada de isolamento de supressão), permitindo, por consequência, que pessoas saudáveis, por não terem tido contato com o vírus ou porque

já adquiriram imunidade, continuem trabalhando e gerando as riquezas necessárias para evitar o colapso econômico do país e, conseqüentemente, a própria impossibilidade, presente e futura, de prestar o necessário socorro à população infectada.

A única maneira segura de permitir que as pessoas voltem ao trabalho é promover testes em escala maciça e fornecer equipamentos de proteção em grandes quantidades à população. Se fizermos isso, não enfrentaremos a escolha terrível que enfrentamos agora, que é ou matar pessoas ou matar a economia. (...) Há um consenso de que podemos sobreviver a um desligamento econômico por algumas semanas e que isso ajudará a salvar muitas vidas. Então, essa é a coisa certa a se fazer por enquanto. Mas precisamos ter melhores opções dentro de um mês, porque não podemos manter a economia fechada por um ano, um ano e meio. (SETTI, 2020, p. 30).

Afinal, o objetivo último do conjunto de medidas de combate à Covid-19 é conseguir derrotar o vírus causador da doença e alcançar o “esmagamento” da curva de contágio, para finalmente conseguir erradicá-lo.

Nosso objetivo não deve ser *achatar* a curva; precisamos *esmagá-la*. Temos de identificar o inimigo, rastrear os seus movimentos e reconhecer as suas vulnerabilidades. Dessa forma, ao salvar vidas, a economia poderá ser reorganizada.” (TABAK, 2020, p. 6).

Não obstante a imprescindibilidade de diversas medidas tomadas até o momento para a contenção, sobretudo, da velocidade de disseminação do vírus (através de providências que objetivam o denominado “achatamento” da curva de propagação viral) e, paralelamente, para o evitamento do colapso da economia, somente a criação de uma verdadeira “barreira fronteiriça” entre o vírus e seus hospedeiros humanos, através da testagem em massa da população (criando cinturões de isolamento ativo, através, em um primeiro momento, da transição gradual da quarentena horizontal para a vertical e, posteriormente, apenas para a população infectada), - apesar de ser uma solução extremamente dispendiosa sob todos os aspectos -, constitui uma estratégia que realmente ostenta o real poder de exterminar com a doença, criando, gradativamente, a possibilidade real de decretação de “zonas livres da pandemia”.

Foi o que a Coreia do Sul e Singapura fizeram e, em menor escala, o Japão -, mesmo possuindo a maior população idosa do mundo -, e, em parte, também a

Alemanha, razão pela qual, dentre os países com grande índice de infectados, apresenta uma das menores taxas de óbito (1%), comparativamente com a Itália (10%) ou com a China (4%).

Não há qualquer dúvida de que somente a testagem massiva com o correspondente isolamento da população infectada (quarentena ativa) é capaz de permitir a necessária contenção da disseminação de doenças infecciosas. Este é o preceito primário (decisivo) da Guerra Biológica. (FRIEDE, 2019).

Para conter o vírus, você precisa testar as pessoas com frequência e, em seguida, isolar aquelas contaminadas por algumas semanas. Mas isso significa que você só precisa isolar as pessoas que dão positivo. O restante das pessoas poderá trabalhar, seguir suas vidas. (SETTI, 2020, p. 30).

Isso poderá exigir que expressa parte da capacidade industrial brasileira seja adaptada, de forma temporária e emergencial, para a fabricação de testes e equipamentos, além de um esforço em paralelo de importação de itens equivalentes. Nesse sentido, cabe ao Estado brasileiro analisar e direcionar a atividade industrial para as urgentes demandas da população brasileira. Uma espécie de economia de "guerra", que poderá até mesmo compensar a acentuada queda observada em outros setores da economia.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Não há qualquer dúvida e, portanto, nenhuma divergência entre os especialistas de que somente com a descoberta de uma vacina que se mostre comprovadamente eficaz, a exemplo de outras epidemias e pandemias, será possível resolver, em definitivo, o angustiante problema que vem desafiando as mentes de cientistas dos mais diferentes países.

Não obstante essa afirmação, a realidade que se apresenta, até o momento, é a de que nenhuma nação logrou desenvolver uma preparação biológica que fornece imunidade adquirida ativa para o SARS-CoV-2.

Por efeito consequente, estratégias alternativas de combate à pandemia da Covid-19 precisam ser imediatamente consideradas para, no mínimo, reduzir o elevadíssimo número de óbitos que são anunciados diariamente.

Em situações emergenciais, medidas extremas, ainda que necessariamente fundamentadas em evidências, podem (e devem), a critério médico e ouvido o paciente, em regime de corresponsabilidade, ser implementados, como, por exemplo, a infusão de plasma dos pacientes convalescentes, buscando criar a chamada imunidade adquirida passiva.

Porém, há outras linhas de ação que, igualmente, devem ser avaliadas, considerando a opinião de diversos médicos que se encontram diretamente na “linha de frente” da guerra contra o coronavírus.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA BRASIL. Coronavírus: saiba o que é uma pandemia. Brasília, DF, 11 de março de 2020a. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/saude/noticia/2020-03/coronavirus-saiba-o-que-e-uma-pandemia>. Acesso em: 13 maio 2020.

AGÊNCIA BRASIL. Pandemia é maior desafio desde a 2ª Guerra Mundial, alerta ONU. Brasília, DF, 1 de abril de 2020b. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2020-04/pandemia-e-maior-desafio-desde-2a-guerra-mundial-alerta-onu>. Acesso em: 1 jun. 2020.

AZEVEDO, Ana Lucia. Hematologista da UFRJ prevê primeiros resultados de testes com plasma de pacientes da Covid-19 em 2 meses. **O Globo**, 6 de abril de 2020b. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/sociedade/hematologista-da-ufrj-preve-primeiros-resultados-de-testes-com-plasma-de-pacientes-da-covid-19-em-2-meses-1-24353824>. Acesso em: 1 jun. 2020.

AZEVEDO, Ana Lucia. Médicos alertam que Covid-19 pode atacar vários órgãos do corpo humano em pacientes graves. **O Globo**, 22 de abril de 2020a. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/sociedade/medicos-alertam-que-covid-19-pode-atacar-varios-orgaos-do-corpo-humano-em-pacientes-graves-24385390>. Acesso em: 1 jun. 2020.

CRUZ, Márcia Maria. Coronavírus: Brasil tem uma das maiores taxas de letalidade do mundo. **Estado de Minas Internacional**, 5 de maio de 2020. Disponível em: https://www.em.com.br/app/noticia/internacional/2020/05/05/interna_internacional,1144336/coronavirus-brasil-tem-uma-das-maiores-taxas-de-letalidade-do-mundo.shtml. Acesso em: 13 maio 2020.

FRIEDE, Reis. Fragmento de palestra proferida no Curso de Política, Estratégia e Alta Administração do Exército (CPEAEx) da Escola de Comando e Estado-Maior de Exército – ECEME em 7 de novembro de 2019. Rio de Janeiro: o autor, 2019.

LANA, Raquel Martins *et al.* Emergência do novo coronavírus (SARS-CoV-2) e o papel de uma vigilância nacional em saúde oportuna e efetiva. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 36, n. 3, 2020. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-311X2020000300301. Acesso em: 27 abr. 2020.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. Organização Pan-Americana da Saúde: Brasil. **Folha informativa: COVID-19 (doença causada pelo novo coronavírus)**. 15 de junho de 2020a. Disponível em: https://www.paho.org/bra/index.php?option=com_content&view=article&id=6101:COVID-19&Itemid=875. Acesso em: 28 abr. 2020.

REVISTA Época. Rio de Janeiro: Editora Globo, 26 de dezembro de 2005.

SENA, Victor. De 10 mil em 10 mil casos: a evolução da velocidade do coronavírus. **Exame**, 6 de março de 2020. Disponível em: <https://exame.abril.com.br/mundo/de-10-mil-em-10-mil-casos-a-evolucao-da-velocidade-do-coronavirus/>. Acesso em: 20 abr. 2020.

SETTI, Rennan. Vencedor do Nobel propõe testagem em massa contra coronavírus: 'Mais barato do que destruir a economia'. **O Globo**, 29 de março de 2020. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/vencedor-do-nobel-propoe-testagem-em-massa-contracoronavirus-mais-barato-do-que-destruir-economia-1-24335924>. Acesso em: 20 abr. 2020.

TABAK, Daniel. Artigo: Os seis passos para derrotar o coronavírus. **O Globo**, 6 de abril de 2020. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/sociedade/artigo-os-seis-passos-para-derrotar-coronavirus-24353848>. Acesso em: 20 abr. 2020.

THE LANCET Infectious Diseases. United Kingdom, 2020. Disponível em: <https://www.thelancet.com/journals/laninf/home>. Acesso em: 16 jun. 2020.

DOI: <https://doi.org/10.30749/2177-8337.v24n48p24-58>**O PATRIMÔNIO CULTURAL EM TEMPOS DE PANDEMIA: O DIREITO À CULTURA PARA ALÉM DA ARTE E DO ENTRETENIMENTO*****CULTURAL HERITAGE IN PANDEMIC TIMES: THE RIGHT TO CULTURE BEYOND ART AND ENTERTAINMENT***

Antônio Seixas*

Resumo: Na Ordem Constitucional da Cultura, é dever do Poder Público promover e proteger os bens culturais materiais e imateriais, portadores de referenciais identitários dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira. As medidas de enfrentamento da Covid-19 levaram ao fechamento de cinemas, bibliotecas, museus e outros equipamentos culturais. As políticas culturais têm se orientado, desde então, para o incentivo a atividades artísticas e de entretenimento, por meio de editais de fomento, que não contemplam ações de preservação dos bens culturais. O objetivo do presente estudo é analisar o impacto das medidas de enfrentamento à pandemia sobre a ação fiscalizadora dos órgãos de proteção dos bens culturais. A metodologia utilizada caracterizou-se pela pesquisa descritiva e exploratória, de natureza qualitativa, em fontes oficiais, permitindo compreender a realidade e demonstrar a importância de se manter ações de preservação do Patrimônio Cultural, em tempos de calamidade pública. Os resultados apontam para a necessidade de manutenção das ações de vigilância dos bens edificados e de conservação dos bens musealizados, ao mesmo tempo em que o Poder Público deve promover ações de salvaguarda dos bens imateriais, especialmente, das culturas indígena e negra.

Palavras-chave: Direito à cultura. Patrimônio cultural. Pandemia.

Abstract: In the Constitutional Order of Culture, it is the duty of the Public Power to promote and protect material and immaterial cultural assets, bearing the identity references of the different groups that form Brazilian society. Covid-19's coping measures led to the closing of cinemas, libraries, museums and other cultural facilities. Cultural policies have been oriented, since then, to encourage artistic and entertainment activities, through promotion notices, which do not include actions to preserve cultural assets. The objective of the present study is to analyze the impact of measures to combat the pandemic on the inspection action of the cultural property protection agencies. The methodology used was characterized by descriptive and exploratory research, of qualitative nature, in official sources, allowing to understand the reality and demonstrate the importance of maintaining actions to preserve Cultural Heritage, in times of public calamity. The results point to

* Advogado. Especialista em História do Brasil pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ), em História do Rio de Janeiro pela Universidade Federal Fluminense (UFF), em História da Arte Sacra pela Faculdade de São Bento do Rio de Janeiro (FSBRJ), em História Militar pela Universidade do Sul de Santa Catarina (UNISUL) e em Direito Ambiental pela Universidade Candido Mendes (UCAM). Mestre em História pela Universidade Salgado de Oliveira (UNIVERSO). Presidente da Comissão Pró-Memória da OAB-Magé, membro do Conselho Estadual de Tombamento do Rio de Janeiro e sócio efetivo do Instituto dos Advogados Brasileiros (IAB).

the need to maintain the actions of surveillance of built goods and the conservation of musealized goods, at the same time that the Public Power must promote actions to safeguard immaterial goods, especially indigenous and black cultures.

Keywords: Right to culture. Cultural heritage. Pandemic.

Recebido em: 20/05/2020

Aceito em: 04/06/2020

1 INTRODUÇÃO

O termo Cultura é empregado em situações distintas, referindo-se, por exemplo, à atividade agrícola; aos traços que caracterizariam um ser humano "culto"; ao conjunto de criações representativas de uma comunidade (o fado, para os portugueses) e que, por isso, devem ser preservados; a compreensão de um mundo próprio (as tradições gaúchas, por exemplo) ou uma época (as práticas religiosas na América portuguesa, entre o sagrado e o profano); e, as manifestações que diferenciam uma comunidade de outra (CERTEAU, 2012, p. 193-195).

Adotamos, então, a noção de Cultura, desenvolvida sob a perspectiva antropológica, que significa considerá-la a expressão da herança cultural, desenvolvida através de gerações, sendo o resultado do modo de ver o mundo por uma comunidade, que a torna singular em relação às outras (LARAIA, 1997, p. 69-70). Dito de outra forma, entendemos a Cultura como os caracteres distintivos que representam uma comunidade, bem como suas produções, ou seja, seus comportamentos, saberes e fazeres, adquiridos através de um processo de aprendizagem e transmitidos às gerações seguintes (LAPLANTINE, 1999, p. 119-120).

A Ordem Constitucional vigente assegura que o Estado, expressão jurídica mais perfeita da sociedade (SILVA, 2004, p. 554), garantirá a todos o pleno exercício dos Direitos Culturais (artigo 215 da Constituição Federal de 1988), o que pode levar à conclusão equivocada de que o fomento à Cultura se dá por meio de ações prestacionais de arte e de entretenimento. (BRASIL, 1988a)

Em primeiro lugar, a política cultural deve compreender atividades continuadas, que prolonguem seus efeitos no tempo e no espaço, sem deixar de prever a realização de eventos que, por sua singularidade, estimulem o sistema cultural (COELHO, 2012, p. 321). A política de eventos, assim considerada a realização de eventos, isoladamente, tem caráter imediatista e, eventualmente, serve apenas para vitrine de projetos político-eleitorais.

Não se pode confundir política cultural com ação cultural estatal. Governo não faz cultura, a não ser quando preocupado com o culto à própria personalidade dos gestores ou interessado em usá-la como instrumento de dominação, devendo o

Estado limitar-se ao fomento das criações artísticas, ao mesmo tempo, que se ocupa com a preservação dos bens culturais do passado (POERNER, 2000, p. 13).

Todo sistema cultural está em constante mudança, podendo esta ser resultado de sua própria dinâmica interna ou fruto de eventos históricos, como calamidades, inovações tecnológicas ou pelo contato de um sistema cultural com outros (aculturação), motivando trocas de padrões culturais (LARAIA, 1997, p. 100-101). Daí a importância de uma política pública contínua de salvaguarda da herança cultural.

Mas, de que herança cultural estamos falando? O conceito de diversidade cultural nos permite compreender que a herança cultural não é um conjunto unitário e indivisível. As diferentes condições econômicas e sociais entre as regiões, aliadas ao processo de formação nacional, resultam na pluralidade de manifestações culturais brasileiras.

Essa pluralidade reflete-se na diversidade de valores que se pode associar ao Patrimônio Cultural: qualidades estéticas, sociais, simbólicas, espirituais, históricas e de autenticidade ligadas aos bens materiais e imateriais (BENHAMOU, 2016, p. 20-23).

Assim, quando falamos sobre diversidade cultural abordamos também outras problemáticas, como qualidade de vida, inclusão social, desigualdade de renda, racismo e violência. Daí a promoção da diversidade cultural ser um dos eixos estratégicos de desenvolvimento nacional.

Em suma, a Cultura é produção simbólica, direito de todos e fator de desenvolvimento. Uma sociedade que não preserva sua diversidade cultural pode viver, mas não tem consciência do seu modo de vida. É na percepção da relação entre o social e o cultural que se compreende a importância do papel do Estado na preservação da herança cultural.

Os Direitos Culturais expressamente previstos no artigo 215 da Constituição Federal de 1988 compreendem uma gama de leis, como a Lei do Audiovisual (Lei n.º 8685, de 20 de julho de 1993), a Lei dos Direitos Autorais (Lei n.º 9610, de 19 de fevereiro de 1998), a Lei Rouanet (Lei n.º 8313, de 23 de dezembro de 1991), o Estatuto de Museus (Lei n.º 11.904, de 14 de janeiro de 2009) e, a Lei do Sistema

Nacional de Cultura (Lei n.º 12.343, de 2 de dezembro de 2010). (BRASIL, 1988a, 1993, 1998a, 1991, 2009b, 2010b).

A obrigatoriedade do Estado de amparar a Cultura foi introduzida na Ordem Constitucional brasileira, em 1946, e permaneceu no texto da Constituição de 1967 (artigo 174, Constituição Federal de 1946; artigo 172, Constituição Federal de 1967). Ampliando o papel estatal, a Constituição Federal de 1988 prevê o apoio e o incentivo da valorização e da difusão das manifestações culturais, bem como a proteção das manifestações das culturas popular, indígena, negra e de outros grupos formadores da sociedade brasileira (artigo 215, caput e § 1.º) (BRASIL, 1988a, 1946, 1967a).

Uma das formas de se efetivar os Direitos Culturais está na preservação do Patrimônio Cultural. O conceito jurídico de bens culturais evoluiu, no Brasil, da percepção do valor simbólico atribuído aos documentos, às obras e aos locais de valor histórico ou artístico, aos monumentos, às paisagens naturais notáveis e às jazidas arqueológicas (artigo 148 da Constituição Federal de 1934; artigo 134 do Constituição Federal de 1937; artigo 175 do Constituição Federal de 1946; artigo 172, parágrafo único, da Constituição Federal de 1967), para a noção de herança cultural expressa em bens materiais e imateriais portadores de referenciais identitários para os diferentes grupos formadores da sociedade (artigo 216 da Constituição Federal de 1988) (BRASIL, 1937a, 1988a, 1946, 1967a, 1934a).

No início de fevereiro de 2020, o Ministério da Saúde declarou o estado de emergência em Saúde Pública de importância nacional, em decorrência da infecção pela nova Coronavírus (Covid-19), que demandaria esforço conjunto de todo o Sistema Único de Saúde (Portaria MS n.º 188, de 3 de fevereiro de 2020) (BRASIL, 2020q).

O artigo 21, inciso XVIII, da Constituição Federal de 1988, atribui competência exclusiva à União para planejar e promover a defesa permanente contra as calamidades públicas. O Governo Federal definiu, então, suas medidas para o enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente da Covid-19: isolamento, quarentena, determinação compulsória de exames, testes, vacinação, dentre outras (artigo 3.º, incisos I a IV, da a Lei n.º 13.979, 6 de fevereiro de 2020) (BRASIL, 1988a, 2020c).

Apesar de estar formalmente assegurado às pessoas afetadas pelas medidas de contingência, o pleno respeito à dignidade, aos Direitos Humanos e às liberdades fundamentais (artigo 3.º, § 2.º, inciso III, da Lei n.º 13.979/2020), como ficam os bens culturais materiais e imateriais no contexto da pandemia? (BRASIL, 2020c).

Além de não haver um Plano de Contingência da Secretaria Especial de Cultura (sucessora do extinto Ministério da Cultura), a Fundação Nacional de Arte – FUNARTE, que historicamente desenvolve atividades nas áreas de artes visuais, circense, de teatro, de dança e de música, simplesmente determinou o fechamento de seus espaços culturais, suspendendo temporariamente o atendimento ao público (FUNDAÇÃO NACIONAL DE ARTES, 2020).

Por outro lado, a política cultural estadual tem se orientado para o incentivo a atividades artísticas e de entretenimento, por meio de editais de fomento e recursos dos fundos estaduais de Cultura, fomentando criações de conteúdos digitais e audiovisuais. Um exemplo é o edital de premiação de produção cultural para apresentação em plataforma digital, no âmbito do programa “Cultura presente nas Redes”, da Secretaria de Estado de Cultural e Economia Criativa do Rio de Janeiro, que não contempla ações de preservação do Patrimônio Cultural Fluminense (BRASIL, 2020t, 2020u; FUNDAÇÃO CULTURAL PALMARES, 2020a).

Ao regular a Lei n.º 13.979/2020, o Governo Federal editou o Decreto n.º 10.282, de 20 de março de 2020, definindo os serviços públicos e as atividades essenciais, dentre eles, a fiscalização ambiental (artigo 3.º, §1.º. inciso XXVI), o que assegurou uma atuação mínima do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) durante a pandemia (BRASIL, 2020b, 2020c).

Vivem no Brasil 305 diferentes etnias indígenas e 5.972 comunidades quilombolas, assistidas, respectivamente, pela FUNAI e pela Palmares. Já o IPHAN é responsável pela preservação de mais de 6 mil bens tombados, de quase 28 mil sítios arqueológicos, de 639 bens ferroviários remanescentes da RFFS/A e de 47 bens imateriais registrados. Na mesma linha, o país conta com 3.860 museus públicos e privados, 32 deles sob a gestão direta do IBRAM, instalados em palácios, casas de câmara e cadeia, edificações militares, igrejas e residências (FUNDAÇÃO NACIONAL DO ÍNDIO, 2020a; IBGE, 2020; INSTITUTO BRASILEIRO DE MUSEUS, 2020; INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO, 2016; INSTITUTO DO

PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO, 2020a; INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO, 2020b).

A pandemia provocada pela Covid-19 impôs limitações à ação fiscalizadora da Fundação Nacional do Índio (FUNAI), da Fundação Cultural Palmares (FCP), do Instituto Brasileiro de Museus (IBRAM) e do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), constituindo, assim, uma ameaça à preservação do Patrimônio Cultural brasileiro.

O objetivo dessa pesquisa é analisar os impactos das medidas de enfrentamento da pandemia nas políticas de Patrimônio Cultural, especialmente quanto à ação fiscalizadora de seus órgãos técnicos, já que não foram considerados como atividade essencial pelo Estado brasileiro.

O problema estruturante da pesquisa está em perceber como os órgãos de proteção ao Patrimônio Cultural se organizam em tempos de calamidade, como a pandemia da Covid-19, mantendo ou não sua ação fiscalizadora. A análise das portarias e circulares indica o conflito entre a trajetória institucional e a postura dos atuais gestores.

A metodologia utilizada caracterizou-se pela pesquisa descritiva e exploratória, de natureza qualitativa, em fontes oficiais, permitindo compreender a realidade e demonstrar a importância de se manter, em tempos de pandemia, as ações de preservação do Patrimônio Cultural.

Este artigo foi estruturado em duas seções, além das considerações finais. A primeira trata do direito ao Patrimônio Cultural como um direito fundamental, onde analisamos as convenções internacionais, a legislação brasileira e os planos nacionais, especialmente o de Promoção da Igualdade Racial (2009) e o de Cultura (2010). Na seguinte, apresentamos a trajetória dos órgãos de proteção ao Patrimônio Cultural e as medidas adotadas por cada um no enfrentamento da pandemia da Covid-19.

2 O DIREITO AO PATRIMÔNIO CULTURAL COMO UM DIREITO FUNDAMENTAL.

Os Direitos Culturais são parte integrante dos Direitos Humanos e estão previstos na Declaração Universal dos Direitos do Humanos, que reconhece a todo

ser humano o direito à proteção sócio-cultural indispensável à sua dignidade e ao livre desenvolvimento de sua personalidade (artigo 22); à Educação (artigo 26); à participação na vida cultural e fruição dos bens culturais, bem como a proteção integral dos direitos autorais (artigo 27) (ONU, 2009).

Ao ratificar a Convenção sobre a Proteção do Patrimônio Mundial (1972), promulgada pelo Decreto n.º 80.978, de 12 de dezembro de 1977, o Brasil comprometeu-se a assegurar a identificação, proteção, conservação, valorização e transmissão do seu Patrimônio Cultural e Natural às futuras gerações (BRASIL, 1977).

A Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural, recepcionada pelo Direito brasileiro, por meio do Decreto n.º 6.177, de 1.º de agosto de 2007, define a proteção dos Bens Culturais como a adoção de medidas que visem à preservação, salvaguarda e valorização da diversidade das expressões culturais (BRASIL, 2007).

Sendo signatário da convenção, o Brasil comprometeu-se, internacionalmente, a implementar políticas e a adotar medidas de proteção da diversidade das expressões culturais, reconhecendo, com igual dignidade e respeito, todas as culturas, incluindo as das pessoas pertencentes a minorias e as dos povos indígenas.

Ainda no campo do Direito Internacional, o Brasil é signatário da Convenção para a Salvaguarda do Patrimônio Cultural Imaterial (2003), promulgada pelo Decreto n.º 5.753, de 12 de abril de 2006, que tem por finalidades, a salvaguarda dos bens culturais imateriais, bem como o respeito ao Patrimônio Cultural Imaterial das comunidades, grupos e indivíduos envolvidos (BRASIL, 2006).

Dessa forma, podemos observar que, sob a ótica jurídica, os Direitos Culturais estão associados a três campos específicos: o das artes, o da memória coletiva e o das manifestações culturais de grupos, comunidades e indivíduos (saberes, fazeres e viveres).

A Constituição Federal de 1988 consagra, entre os direitos e garantias fundamentais, a proteção do Patrimônio Cultural brasileiro (artigo 5.º, inciso LXXIII), sendo uma competência comum e concorrente da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios a proteção dos documentos, das obras e de outros bens de valor histórico, artístico e cultural, dos monumentos, das paisagens naturais notáveis

e dos sítios arqueológicos, bem como impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural (artigo 23, incisos III e IV) (BRASIL, 1988a).

A própria Ordem Constitucional da Cultura define o conteúdo do Patrimônio Cultural brasileiro: bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente, ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira (artigo 216 da Constituição Federal de 1988) (BRASIL, 1988a).

A proteção dos bens culturais pelo Poder Público se dá por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação, além de outras formas de acautelamento (artigo 216, § 1.º, da Constituição Federal de 1988), a exemplo do Cadastro Nacional dos Sítios Arqueológicos (artigo 27 da Lei n.º 3.924, de 26 de julho de 1961) e da Lista do Patrimônio Cultural Ferroviário (artigo 1º da Portaria IPHAN n.º 407, de 21 de dezembro de 2010) (BRASIL, 1988a, 1961; INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL, 2010b).

O conjunto dos bens culturais materiais e imateriais compreende as formas de expressão; os modos de criar, fazer e viver; as criações científicas, artísticas e tecnológicas; as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais; os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico (artigo 216, incisos I a V, da Constituição Federal de 1988). (BRASIL, 1988a)

A Constituição Federal de 1988 prevê a gestão compartilhada, democrática e participativa dos bens culturais, ao atribuir ao Poder Público, com a colaboração da comunidade, o dever de promover e proteger o Patrimônio Cultural brasileiro (artigo 216, § 1.º) (BRASIL, 1988a).

Ao ratificar a Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural, o Brasil reconheceu o papel fundamental da sociedade civil na proteção e promoção da diversidade das expressões culturais, comprometendo-se, inclusive, a encorajar a participação ativa da sociedade civil em seus esforços para alcançar os objetivos da convenção (artigo 11) (BRASIL, 2007).

Com a Emenda Constitucional n.º 71, de 29 de novembro de 2012, que trata do Sistema Nacional de Cultura, a gestão das políticas culturais passou a ser

taxativamente norteada pelo princípio da democratização dos processos decisórios com participação e controle social (artigo 216-A, inciso X, Constituição Federal de 1988), o que se aplica também na preservação dos bens culturais (BRASIL, 1988a, 2012).

Além disso, o Plano Nacional de Promoção da Igualdade Racial (2009) assegura a preservação dos patrimônios ambiental e cultural (material e imaterial) das comunidades remanescentes de quilombos e dos povos indígenas, bem como o estímulo à preservação dos espaços sagrados das religiões de matriz africana (eixos 6, 7 e 8 previstos no anexo ao Decreto 6.872, de 4 de junho de 2009) (BRASIL, 2009b).

Já o Programa Nacional de Direitos Humanos (2009) prevê a promoção e a proteção dos direitos ambientais e a preservação da memória histórica (artigo 2.º, inciso I, alínea "c", e inciso Vi, alínea "b", do Decreto n.º 7.037, de 21 de dezembro 2009) (BRASIL, 2009a).

O Plano Nacional de Cultura (2010) é norteado pelos princípios da diversidade cultural; respeito aos direitos humanos; direito de todos à arte e à cultura; direito à memória e às tradições; democratização das instâncias de formulação das políticas culturais; participação e controle social na formulação e acompanhamento das políticas culturais (artigo 1.º, incisos II, III, IV, VI, IX e XII, da Lei n.º 12.343, de 2 de dezembro de 2010) (BRASIL, 2010b).

Dentre os objetivos do Plano Nacional de Cultura estão: reconhecer e valorizar a diversidade cultural, étnica e regional brasileira; proteger e promover o patrimônio histórico e artístico, material e imaterial; valorizar e difundir as criações artísticas e os bens culturais; promover o direito à memória por meio dos museus, arquivos e coleções; reconhecer os saberes, conhecimentos e expressões tradicionais e os direitos de seus detentores (artigo 2.º, incisos I, II, III, IV, e X, da Lei n.º 12.343, de 2 de dezembro de 2010) (BRASIL, 2010b).

Compete ao Poder Público, segundo o Plano Nacional de Cultura, proteger e promover a diversidade cultural, a criação artística e suas manifestações e as expressões culturais, individuais ou coletivas, de todos os grupos étnicos e suas derivações sociais, reconhecendo a abrangência da noção de cultura em todo o território nacional e garantindo a multiplicidade de seus valores e formações, bem

como garantir a preservação do patrimônio cultural brasileiro, resguardando os bens de natureza material e imaterial, os documentos históricos, acervos e coleções, as formações urbanas e rurais, as línguas e cosmologias indígenas, os sítios arqueológicos pré-históricos e as obras de arte, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência aos valores, identidades, ações e memórias dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira (artigo 3.º, incisos IV e VI, da Lei n.º 12.343, de 2 de dezembro de 2010) (BRASIL, 2010b).

A fim de executar as políticas públicas para o Patrimônio Cultural, a União Federal conta, atualmente, com a Fundação Nacional do Índio (FUNAI), subordinada ao Ministério da Justiça e Segurança Pública; e com a Fundação Cultural Palmares (FCP), o Instituto Brasileiro de Museus (IBRAM) e o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), vinculados ao Ministério do Turismo.

3 OS ÓRGÃOS DE PROTEÇÃO DO PATRIMÔNIO CULTURAL BRASILEIRO.

A Constituição Federal de 1988 prevê a vigilância como um dos instrumentos de proteção do Patrimônio Cultural brasileiro (artigo 216, § 1.º), sendo o poder de polícia exercido segundo as atribuições de cada órgão técnico. Daí a importância de se analisar a trajetória específica da FUNAI, da Palmares, do IBRAM e do IPHAN, bem como as medidas de enfrentamentos à Covid-19 adotadas por elas (BRASIL, 1988a).

3.1 Fundação Nacional do Índio (FUNAI)

Segundo o IBGE, em 2010, havia 817.963 indígenas distribuídos por 80,5% dos municípios brasileiros, sendo que 315.180 viviam em ambiente urbano e 502.783, na zona rural (IBGE, 2012, p. 12-17). A Fundação Nacional do Índio, instituída em 1967, vinculada ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, tem entre suas finalidades, exercer o poder de polícia em defesa e proteção desses povos indígenas (artigo 1.º, inciso VII, da Lei n.º 5.371, de 5 de dezembro de 1967; artigo 2.º, inciso IX, do Estatuto da FUNAI, aprovado pela Portaria FUNAI n.º 666, de 17 de julho de 2017) (BRASIL, 1967b, 2017b).

Cabe, ainda, à Fundação Nacional do Índio a promoção de estudos de identificação e delimitação, demarcação, regularização fundiária e registro das terras tradicionalmente ocupadas pelos povos indígenas (artigo 4.º do Estatuto da FUNAI, aprovado pela Portaria FUNAI n.º 666, de 17 de julho de 2017) (BRASIL, 2017b).

Para cumprir suas finalidades, a FUNAI conta, em sua estrutura administrativa, com a Coordenação de Patrimônio Cultural – COPAC, dotada de dois serviços, o Serviço do Patrimônio Cultural e Arqueológico – SEPACA e o Serviço de Referências Documentais – SERED (artigo 5.º do Estatuto da FUNAI, aprovado pela Portaria FUNAI n.º 666, de 17 de julho de 2017) (BRASIL, 2017b).

As ações de vigilância são caracterizadas por medidas tomadas pelos próprios índios, visando a proteção de seus territórios, de forma distinta e, ao mesmo tempo, complementares às ações de fiscalização da FUNAI que envolvem, eventualmente, repressão e uso de força (QUEIROZ, 2015, p. 50).

A participação dos povos indígenas é fundamental nas ações de fiscalização da FUNAI, diante do conhecimento sobre os seus territórios, o ambiente, os modos de vida, as formas de organização social e as dinâmicas de ocupação territorial dos povos isolados.

No âmbito da FUNAI, as ações de proteção territorial e etnoambiental, voltadas à proteção das terras indígenas e à proteção de povos isolados, compreendem ações de vigilância territorial e ambiental de terras indígenas; ações de localização e monitoramento de referências de povos indígenas isolados; ações de proteção e promoção da posse plena indígena sobre suas terras, alcançando as áreas mais vulneráveis e ameaçadas por atividades ilegais, respeitados os modos de vida e formas de gestão dos povos indígenas (artigo 6.º, incisos I a III, da Portaria FUNAI n.º 320, de 27 de março de 2013) (FUNDAÇÃO NACIONAL DO ÍNDIO, 2013).

O Ministério da Saúde, através da Secretaria Especial de Saúde Indígena – SESAI, elaborou um Plano de Contingência Nacional para os Povos Indígenas, com orientações de como deve ser o atendimento aos indígenas com sintomas de Covid-19. Entre as medidas, vigilância; suporte laboratorial; medidas de controle de infecção; assistência farmacêutica; vigilância sanitária - medidas de saúde em pontos de entrada em terras indígenas; e comunicação de risco. O documento destaca, ainda, o desafio da aceitabilidade do deslocamento para estabelecimento de

referência especializada e da própria hospitalização por parte dos indígenas. (BRASIL, 2020o).

Por força de Portarias do Ministério da Justiça e Segurança Pública, os servidores, técnicos e estagiários da FUNAI estão em trabalho remoto, em caráter temporário e excepcional (Portaria MJSP nº 125, de 16 de março de 2020; Portaria MJSP nº 132, de 22 de março de 2020) (BRASIL, 2020p, 2020q).

Como medidas de contenção à expansão da Covid-19, o Presidente da Fundação Nacional do Índio emitiu portaria, aplicável no âmbito de atuação da própria fundação, do Museu do Índio e das terras indígenas (artigo 5.º, da Portaria FUNAI nº 419, de 17 de março de 2020). Tais medidas impactam, diretamente, aos quase 800 mil indígenas em todo o país (FUNDAÇÃO NACIONAL DO ÍNDIO, 2020b).

Em primeiro lugar, o Presidente da FUNAI suspendeu a concessão de novas autorizações de entrada nas terras indígenas, à exceção das necessárias à continuidade da prestação de serviços essenciais às comunidades, em especial o atendimento à saúde, à segurança, à entrega de gêneros alimentícios, de medicamentos e combustível (artigo 3.º, §§ 1.º e 5.º, da Portaria FUNAI nº 419, de 17 de março de 2020) (FUNDAÇÃO NACIONAL DO ÍNDIO, 2020b).

O Presidente da FUNAI suspendeu, ainda, todas as atividades que impliquem o contato com as comunidades indígenas isoladas, salvo se a atividade for essencial à sobrevivência do grupo isolado (artigo 4.º, parágrafo único, da Portaria FUNAI nº 419, de 17 de março de 2020) (FUNDAÇÃO NACIONAL DO ÍNDIO, 2020b).

Assim, a vigilância realizada pelos próprios indígenas, que antes era considerada complementar à ação fiscalizadora da FUNAI, tornou-se, em tempos de Covid-19, a única ação de proteção e promoção dos direitos dos povos indígenas sobre seus territórios, diante das invasões de garimpeiros, de grileiros e de madeiros, durante a pandemia.

3.2 Fundação Cultural Palmares (FCP)

A Fundação Cultural Palmares (FCP) foi criada, em 1988, com a finalidade de promover a preservação dos valores culturais, sociais e econômicos decorrentes da

influência negra na formação da sociedade brasileira (artigo 1.º da Lei n.º 7.668, de 22 de agosto de 1988) (BRASIL, 1988b).

O cadastro geral de comunidades quilombolas, mantido pela Palmares aponta que, até fevereiro de 2020, apenas 2.777 comunidades remanescentes de quilombos foram certificadas pela fundação, enquanto que outras 3.195 aguardam a conclusão de seus processos de reconhecimento (FUNDAÇÃO CULTURAL PALMARES, 2020d, 2020e, 2020f).

As competências da Fundação Palmares incluem promover a preservação do Patrimônio Cultural Afro-Brasileiro e da identidade cultural dos remanescentes das comunidades dos quilombos, bem como assistir as comunidades religiosas de matriz africana na proteção de seus terreiros (artigo 1.º, incisos IV e VIII, do Regimento Interno da Fundação Cultural Palmares, aprovado pela Portaria FCP n.º 68, de 18 de setembro de 2009) (FUNDAÇÃO CULTURAL PALMARES, 2009)

Compete à Fundação Cultural Palmares assistir e acompanhar o Ministério do Desenvolvimento Agrário e o INCRA nas ações de regularização fundiária, para garantir a preservação da identidade cultural dos remanescentes das comunidades dos quilombos (artigo 5.º do Decreto n.º 4.887, de 20 de novembro de 2003) (BRASIL, 2003).

Se existência dos documentos e dos sítios detentores de reminiscências históricas dos antigos quilombos, encontrados por ocasião do procedimento de identificação, deve ser comunicada ao IPHAN, cabe à Fundação Palmares zelar também pelo acautelamento e preservação do Patrimônio Cultural brasileiro (artigo 18, parágrafo único, do Decreto n.º 4.887, de 20 de novembro de 2003) (BRASIL, 2003).

Por sua vez, cabe ao Poder Público, através da Fundação Palmares, adotar medidas necessárias para o combate à intolerância com as religiões de matrizes africanas e à discriminação de seus seguidores, especialmente com o objetivo, por exemplo, de inventariar, restaurar e proteger os documentos, obras e outros bens de valor artístico e cultural, os monumentos, mananciais, flora e sítios arqueológicos vinculados às religiões de matrizes africanas (artigo 26, inciso II, da Lei n.º 12.288, de 20 de julho de 2010) (BRASIL, 2010a).

Ao Departamento de Proteção ao Patrimônio Afro-Brasileiro da Fundação Palmares compete, dentre outras ações, planejar, coordenar e articular as atividades de proteção, preservação e promoção da identidade cultural das comunidades dos remanescentes dos quilombos, bem como propor e apoiar atividades que assegurem a sustentabilidade e a proteção dos espaços culturais das religiões de matriz africana (artigo 28, incisos I e IX, do Regimento Interno da Fundação Cultural Palmares, aprovado pela Portaria FCP n.º 68, de 18 de setembro de 2009) (FUNDAÇÃO CULTURAL PALMARES, 2009).

Já à Coordenação de Proteção ao Patrimônio Afro-Brasileiro da Fundação Palmares cabe, dentre outras atividades, propor, acompanhar e promover atividades de proteção das comunidades remanescentes dos quilombos e das comunidades religiosas de matriz africana (artigo 29, inciso I, do Regimento Interno da Fundação Cultural Palmares, aprovado pela Portaria FCP n.º 68, de 18 de setembro de 2009) (FUNDAÇÃO CULTURAL PALMARES, 2009).

No âmbito da Fundação Palmares, há ainda uma Divisão de Proteção ao Patrimônio Afro-Brasileiro a quem compete, por exemplo, subsidiar e apoiar os órgãos competentes nas atividades de identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação de terras ocupadas pelas comunidades remanescentes dos quilombos e das comunidades religiosas de matriz africana (artigo 30, inciso I, do Regimento Interno da Fundação Cultural Palmares, aprovado pela Portaria FCP n.º 68, de 18 de setembro de 2009) (FUNDAÇÃO CULTURAL PALMARES, 2009).

À Coordenação de Preservação do Patrimônio Afro-Brasileiro da Fundação Palmares compete, dentre outras atividades, propor, acompanhar e apoiar as atividades de preservação do patrimônio das comunidades remanescentes dos quilombos e das comunidades religiosas de matriz africana (artigo 32, inciso I, do Regimento Interno da Fundação Cultural Palmares, aprovado pela Portaria FCP n.º 68, de 18 de setembro de 2009) (FUNDAÇÃO CULTURAL PALMARES, 2009).

Por fim, compete à Divisão de Preservação do Patrimônio Afro-Brasileiro da Fundação Palmares apoiar e supervisionar as atividades de preservação do patrimônio afro-brasileiro, bem como, apoiar e supervisionar as atividades e projetos de intervenção em bens móveis e imóveis do patrimônio cultural afro-brasileiro de modo a garantir a preservação de suas características culturais (artigo

33, incisos I e II, do Regimento Interno da Fundação Cultural Palmares, aprovado pela Portaria FCP n.º 68, de 18 de setembro de 2009) (BRASIL, 2009e).

O Governo Federal elaborou um Plano de Contingência para Pessoas Vulneráveis, contemplando os povos e comunidades tradicionais (os povos indígenas, os quilombolas, as comunidades tradicionais de matriz africana ou de terreiro, os extrativistas, os ribeirinhos, os caboclos, os pescadores artesanais, os pomeranos, entre outros), com medidas sanitárias e de atendimento médico, distribuição de cestas, insumos, kits de higiene e transferência de renda (auxílio emergencial de R\$ 600 reais para inscritos no programa Bolsa Família) (GOVERNO, 2020b).

Por força de portaria do Ministério do Turismo, a quem a Fundação Cultural Palmares está vinculada, os servidores, técnicos terceirizados e estagiários passaram a executar suas atividades, remotamente, de suas casas (Portaria MTur nº 144, de 20 de março de 2020) (BRASIL, 2020r).

Sem uma Portaria ou Circular do Presidente da Fundação Palmares, disciplinando especificamente as medidas de enfrentamento da pandemia junto às comunidades quilombolas, localizou-se apenas três comunicados do órgão: o primeiro, informando sobre o fechamento do Parque Memorial Quilombo dos Palmares, na Serra da Barriga (AL); outro, sobre o fechamento da sede e das representações regionais e a adoção do trabalho remoto pelos servidores e colaboradores; e, por fim, um terceiro, reiterando orientações do Ministério da Saúde para o enfrentamento da Covid-19 (BRASIL, 2020d; FUNDAÇÃO CULTURAL PALMARES, 2020a, 2020b, 2020c, 2020d, 2020e, 2020f).

O comunicado da Fundação Cultural Palmares, reiterando as orientações do Ministério da Saúde, afirma que as empresas e consultorias que atuam dentro os territórios quilombolas ou nas proximidades destes devem paralisar suas atividades durante a pandemia. Tal postura contrasta com a atuação do Presidente da FUNAI que emitiu portaria disciplinando as restrições de acesso aos territórios indígenas (FUNDAÇÃO CULTURAL PALMARES, 2020b).

Além disso, comunidades quilombolas sofreram pressões do próprio governo, durante o período de pandemia global da Covid-19. Em pleno estado de emergência de Saúde Pública, o Comitê de Desenvolvimento do Programa Espacial Brasileiro, sob a coordenação do Ministro de Estado Chefe do Gabinete Institucional da Presidência

da República, atribuiu ao Ministério da Defesa, por meio do Comando da Aeronáutica, a responsabilidade de executar a mudança das comunidades quilombolas de Alcântara (MA), a partir do local onde hoje residem e até o local de suas novas habitações, incluindo o transporte de pessoas e semoventes (artigo 6.º, incisos I e II, da Resolução CDPEB nº 11, de 26 de março de 2020) (BRASIL, 2020a).

Não se localizou manifestação da Fundação Cultural Palmares quanto às deliberações do Comitê de Desenvolvimento do Programa Espacial Brasileiro. Apenas que a 6.ª Câmara de Coordenação e Revisão – Populações Indígenas e Comunidades Quilombolas – do Ministério Público Federal recomendou a União que se abstinhasse de adotar providências administrativas no sentido de discutir, preparar ou promover o deslocamento de quaisquer comunidades quilombolas situadas no Município de Alcântara (MA), notadamente, e em especial, durante o período que vigorar o estado de calamidade nacional decorrente da pandemia global da Covid-19 (Recomendação 6.ª CCR/MPF n.º 2, de 31 de março de 2020), sendo acolhida pelo Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (BRASIL, 2020s; GOVERNO, 2020a).

3.3 Instituto Brasileiro de Museus (IBRAM)

O Instituto Brasileiro de Museus, criado em 2009, tem entre suas finalidades, fiscalizar e gerir técnica e normativamente os bens culturais musealizados ou em processo de musealização, bem como propor medidas de segurança e proteção de acervos, instalações e edificações das instituições museológicas, visando manter a integridade dos bens culturais musealizados, e medidas que visem a impedir a evasão e a dispersão de bens culturais musealizados, bem como se pronunciar acerca de requerimentos ou solicitações de sua movimentação no Brasil ou no exterior (artigo 4.º, incisos III, XI e XII, da Lei nº 11.906, de 20 de janeiro de 2009) (FUNDAÇÃO CULTURAL PALMARES, 2009a).

Compete ao Instituto Brasileiro de Museus (IBRAM) a fiscalização e aplicação das multas pecuniárias nos casos de não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção dos inconvenientes e danos causados pela degradação, inutilização e destruição de bens musealizados (artigo 66, caput e § 2.º da Lei n.º

11.904, de 14 de janeiro de 2009; e artigos 44 a 53 do Decreto n.º 8124, 17 de outubro de 2013) (BRASIL, 2009b, 2013a).

No caso dos museus públicos federais, a ação fiscalizadora é exclusiva do IBRAM, para efeito de aplicação das penalidades pelo não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção dos inconvenientes e danos causados pela degradação, inutilização e destruição de bens musealizados (artigo 66 da Lei n.º 11.904, de 14 de janeiro de 2009; artigo 52, § 2.º do Decreto n.º 8.124, 17 de outubro de 2013) (BRASIL, 2009b, 2013a).

Agora, quando constatadas irregularidades em museus privados, estaduais, distritais e municipais, o IBRAM notifica o ente federativo respectivo para fiscalização e eventual aplicação de penalidade e, somente nos casos de inércia dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios, a autarquia assume as referidas atribuições (artigo 52, §§ 3.º e 4.º, Decreto n.º 8.124, 17 de outubro de 2013) (BRASIL, 2013a).

Compete ao Departamento de Processos Museais do IBRAM, dentre outras ações, fiscalizar os bens culturais musealizados ou em processo de musealização, visando a sua preservação e a garantia de sua função social (artigo 16, inciso V, do Decreto 6.845, de 7 de maio de 2009) (BRASIL, 2009a).

Para cumprir suas finalidades, o Departamento de Processos Museais conta com uma Coordenação de Acervo Museológico – CAMUS, composta por duas divisões, a de Normatização (DINOR) e a de Fiscalização (DIFISC), sem esquecer da Coordenação de Preservação e Segurança – COPRES, com sua Divisão de Preservação e Segurança - DIPRES (artigo 4.º, inciso IV, do Regimento Interno do IBRAM, aprovado pela Portaria n.º 110, de 8 de outubro de 2014) (BRASIL, 2014).

Por meio de circulares, o Presidente do IBRAM informou que foram adotados, como medidas de enfrentamento a pandemia, o trabalho remoto para servidores, técnicos, colaboradores e estagiários, bem como a suspensão do atendimento ao público, ficando a cargo de cada dirigente de unidades vinculadas, como o Museu Nacional de Belas Artes (RJ), o Museu das Missões (RS), o Museu do Ouro (MG) e o Museu Lasar Segall (SP), zelar pelo funcionamento dos serviços considerados essenciais ou estratégicos, a exemplo da conservação dos acervos museológicos (Ofício Circular IBRAM n.º 7, de 19 de março de 2020; Ofício Circular

IBRAM n.º 9, de 2 de abril de 2020) (INSTITUTO BRASILEIRO DE MUSEUS, 2020c, 2020d).

O Comitê Brasileiro do ICOM (Internacional Council of Museums) emitiu recomendação, em 15 de abril de 2020, com o objetivo de orientar ações e medidas de proteção aos servidores e ao público, bem como assegurar a continuidade e garantia de preservação das coleções sobre a tutela nas instituições de memória, equipamentos culturais, museus, arquivos e bibliotecas fechadas por conta da Covid-19 (INTERNATIONAL COUNCIL OF MUSEUMS BRASIL, 2020).

Em 5 de junho de 2020, o IBRAM publicou suas recomendações aos museus brasileiros com o objetivo de orientar a retomada gradual dos serviços presenciais, garantindo a segurança das equipes de trabalho e dos visitantes. A primeira recomendação é pela elaboração de um diagnóstico, reunindo informações sobre os custos para implementação das medidas, tendo o plano museológico de cada instituição como referencial. Especificamente sobre os acervos, o IBRAM recomenda a ampliação da rotina de higienização e de limpeza das peças. Quanto ao público, a recomendação é pela redefinição da capacidade de público de cada museu, a fim de garantir o distanciamento físico mínimo recomendado pela Organização Mundial de Saúde, bem como observar a obrigatoriedade de uso de máscara de proteção. Outra medida é priorizar o pagamento, nas bilheterias, com cartão magnético ou adotar bilheteria eletrônica ou, ainda, estudar uma política de gratuidade, durante a pandemia (INSTITUTO BRASILEIRO DE MUSEUS, 2020).

As medidas de enfrentamento à pandemia da Covid-19 adotadas pelo IBRAM, ao não contemplar ações de fiscalização, podem agravar a situação de acervos museológicos já identificados como sujeitos a danos iminentes de furto ou de sinistro, a exemplo da Casa de Oliveira Viana, em Niterói, mantida pelo Estado do Rio de Janeiro, que não possui certificado de aprovação dos Bombeiros e já teve perda de acervos em razão de infiltrações e rachaduras, e que ainda não conta com ar condicionado nem controle de umidade, o que pode gerar degradação, deformação e ressecamento do acervo documental e bibliográfico (Auditoria CGERJ n.º 41/2019) (CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 2019).

3.4 Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN)

O primeiro órgão de proteção do Patrimônio Cultural foi o Museu Histórico Nacional, que tinha entre suas finalidades exercer a inspeção dos Monumentos Nacionais e do comércio de objetos artísticos e históricos (artigo 1.º alínea “c”, do Decreto n.º 24.735, de 14 de julho de 1934) (BRASIL, 1934b).

Cabia ao Diretor do Museu Histórico Nacional exercer a inspeção dos Monumentos Nacionais; aplicar multas nos casos de infrações ao patrimônio; autorizar a exportação de objetos de valor histórico-artístico; e, estabelecer acordos com entes públicos e privados a fim de divulgar, fomentar a pesquisa e proteger o patrimônio tradicional do Brasil (artigos 12, § 2.º; 74, 77 e 79, do Decreto n.º 24.735, de 14 de julho de 1934) (BRASIL, 1934b).

Os imóveis classificados como Monumentos Nacionais não poderiam ser demolidos, reformados ou transformados sem permissão e fiscalização do Museu Histórico Nacional (artigo 72 do Decreto n.º 24.735, de 14 de julho de 1934) (BRASIL, 1934b).

Em 1937, ao organizar-se o Ministério da Educação e Saúde Pública, foi criado, em sua estrutura, o Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – SPHAN, com seu Conselho Consultivo, a fim de promover, em todo o país e de modo permanente, o tombamento, a conservação, o enriquecimento e o conhecimento do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, devendo o Museu Histórico Nacional, o Museu Nacional de Belas Artes e outros museus nacionais com ele cooperar (artigo 46, caput e §§ 1.º a 3.º, da Lei n.º 378, de 13 de janeiro de 1937) (BRASIL, 1937c).

Sucessor do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – SPHAN foi o Instituto Brasileiro do Patrimônio Cultural – IBPC (Lei n.º 8.029, de 12 de abril de 1990; Decreto n.º 99.492, de 3 de setembro de 1990), que assumiu as competências previstas no Decreto-Lei n.º 25, de 30 de novembro de 1937 (Tombamento), no Decreto-Lei n.º 3.866, de 29 de novembro de 1941 (Destombamento), na Lei n.º 4.845, de 19 de novembro de 1965 (sobre a saída do país de obras de arte) e na Lei n.º 3.924, de 26 de julho de 1961, a chamada Lei da Arqueologia (BRASIL, 1937b, 1941, 1961, 1965, 1990a, 1990b).

Em 1988, a Constituição Federal trouxe uma nova orientação para as políticas de Patrimônio ao adotar o conceito de Patrimônio Cultural, reconhecendo que há uma pluralidade de valores culturais: histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico (artigo 216) (BRASIL, 1988a).

O Instituto Brasileiro do Patrimônio Cultural – IBPC teve sua denominação alterada, em 1994, para Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN (artigo 6.º da Medida Provisória n.º 752, de 6 de dezembro de 1994, convalidada pelo artigo 64 da Lei n.º 9.649, de 27 de maio de 1998), o que do ponto de vista conceitual, foi um retrocesso (BRASIL, 1994, 1998b).

A proteção dos bens móveis e imóveis (de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico) se dá através do tombamento (artigo 4.º Decreto-Lei n.º 25 de 30 de novembro de 1937; artigo 216 da Constituição Federal de 1988). Já os bens culturais de natureza intangíveis, expressos pelos saberes, pelas celebrações, manifestações culturais e os lugares em que se concentram e se reproduzem, são tutelados por meio do registro (artigo 1.º, § 1.º, do Decreto n.º 3.551, de 4 de agosto de 2000) (BRASIL, 1937b, 1988a, 2000).

No âmbito do IPHAN, a vigilância é entendida como a obrigação disposta ao Poder Público, com a colaboração da comunidade, de exercer atenção permanente em relação ao Patrimônio Cultural material protegido (artigo 35 da Portaria IPHAN n.º 375, de 19 de setembro de 2018) (INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL, 2018).

Compete ao IPHAN fiscalizar e monitorar o Patrimônio Cultural acautelado pela União e exercer o poder de polícia administrativa nos casos previstos em lei, contando, para isso, com o Departamento de Patrimônio Material e Fiscalização (artigo 2.º, inciso VIII, 20, inciso III, alínea “d” do anexo I do Decreto 9.238, de 15 de dezembro de 2017) (BRASIL, 2017a).

Apesar do Decreto-lei 25/1937 dispor sobre a aplicação de multas por infrações contra os bens culturais, somente em 2010 foram regulados os procedimentos para apuração de infrações administrativas por condutas e atividades lesivas ao Patrimônio Cultural edificado (Portaria IPHAN n.º 187, de 11 de junho de 2010) (BRASIL, 1937b; INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL, 2010a).

A ação fiscalizadora do IPHAN, através do Sistema Informatizado de Fiscalização (Fiscalis), compete aos agentes de fiscalização designados pelo presidente da autarquia, entre os servidores do quadro de pessoal da Autarquia, ocupantes de cargos técnicos de nível superior, e, em caráter excepcional, os ocupantes de cargos de nível médio, desde que possuam mais de cinco anos de efetivo exercício no Iphan (artigo 4.º, caput e § 1.º, da Portaria IPHAN n.º 187, de 11 de junho de 2010) (INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL, 2010a).

Por meio de Portarias do Presidente substituto do IPHAN, o órgão estabeleceu suas medidas de enfrentamento à pandemia: a suspensão do atendimento ao público, a adoção de protocolo virtual e o trabalho remoto de seus servidores, estagiários, colaboradores e prestadores de serviço, em caráter temporário e excepcional (Portaria IPHAN n.º 174, de 17 de março de 2020; Portaria IPHAN n.º 175, de 18 de março de 2020; Portaria IPHAN n.º 193, de 1.º de abril de 2020) (INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL, 2020c, 2020d, 2020e).

O Presidente substituto do IPHAN suspendeu, ainda, as ações presenciais de fiscalização relativas ao Patrimônio Cultural material, enquanto perdurar o regime de trabalho remoto, ressalvadas as situações em que seja identificado o andamento de obras ou ações capazes de gerar dano a bens materiais acautelados (artigo 5.º da Portaria IPHAN n.º 205, de 15 de abril de 2020) (INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL, 2020f).

O plano de retomada de atividades presenciais no IPHAN, além de silenciar quanto à retomada das ações de vigilância, restringiu-se a determinar a disponibilização de álcool em gel na portaria das unidades; o uso de medidor de temperatura; o uso obrigatório de máscaras de proteção facial; a higienização de banheiros e ambientes de trabalho; a suspensão de reuniões presenciais (anexo I da Portaria IPHAN n.º 242, de 28 de maio de 2020) (INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL, 2020g).

Assim, ao adotar estratégias idênticas as do IBRAM, suspendendo ações de vigilância, os resultados tendem a ser os mesmos: degradação e aumento de riscos

de danos aos bens tombados e registrados que seguem, durante a pandemia, sem a atenção permanente do IPHAN.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Há um compromisso internacional firmado pelo Brasil, em várias oportunidades, de preservar seu Patrimônio Cultural material e imaterial para as gerações futuras. O acautelamento pelo Poder Público da herança cultural brasileira é assegurado para Ordem Constitucional da Cultura, sendo reconhecido como componente dos Direitos Humanos.

Em tempos de pandemia, a opção pela política de eventos de arte e de entretenimento, por meio de plataformas digitais, isolada de uma política cultural continuada, possui caráter imediatista (já que se encerra em si mesma) e, eventualmente, oportunista (já que potencializa a visibilidade de projetos político-eleitorais).

As medidas de enfrentamento da pandemia da Covid-19 deixaram à margem a tutela dos bens culturais, notadamente os de origem indígena e negra, os musealizados e os acautelados pelo tombamento e pelo registro. Afinal, a ação fiscalizadora dos órgãos de proteção não foi reconhecida pelo Estado brasileiro, como atividade essencial.

A omissão do Governo Federal exige o incremento de ações fiscalizadoras pelos Estados e pelos Municípios, com a colaboração da comunidade (artigo 23, incisos III e IV, e artigo 216, § 1.º, da Constituição Federal de 1988), inclusive, editando legislação complementar, atendendo aos interesses e peculiaridades locais (artigo 22, parágrafo único, artigo 30, incisos I e IX, ambos da Constituição Federal de 1988) (BRASIL, 1988a).

Deixados à própria sorte, pelo Governo Federal, os bens culturais materiais e imateriais seguem, em tempos de pandemia, sem a ação fiscalizadora da Fundação Nacional do Índio (FUNAI), da Fundação Cultural Palmares (FCP), do Instituto Brasileiro de Museus (IBRAM) e do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN).

Apesar do expressivo número de comunidades indígenas e quilombolas, verificou-se um completo apagão quanto às ações fiscalizadoras nos respectivos territórios, sujeitos, mesmo em tempo de pandemia, às invasões de garimpeiros, grileiros e madeiros.

A vigilância realizada pelos próprios indígenas, antes considerada complementar à ação fiscalizadora da FUNAI, em tempo de Covid-19, tornou-se a única ação de proteção de seus territórios. Mais grave é a situação vivenciada pelas comunidades quilombolas, que sofreram pressões do próprio Governo Federal.

Quanto às ações fiscalizadoras do IBRAM e do IPHAN, não foram contempladas nos planos de contingência à Covid-19, e não há notícia de elaboração de planos de retomada de suas atividades.

As recomendações do ICOM-Brasil demonstram o papel fundamental exercido pelo IBRAM, diante dos riscos a que estão expostos os acervos, durante a pandemia, e da precariedade dos planos de gestão dos museus brasileiros, muitos sem certificação do Corpo de Bombeiros.

Com a suspensão das ações presenciais de vigilância do IPHAN, ficam legados ao acaso, por exemplo, os centros históricos de Ouro Preto (MG), de Penedo (AL), de Paranaguá (PR) e de São Luís (MA), bem como detentores de saberes tradicionais, como as baianas de acarajé do Sudeste, cujo ofício foi registrado em 2005.

As atuações da Fundação Nacional do Índio, da Fundação Cultural Palmares e do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional são tão importantes, que obrigatoriamente participam dos processos de licença ambiental de competência do IBAMA, quando há eventual risco de interferências em terras indígenas, em território quilombola ou em bens culturais acautelados (artigo 3.º da Portaria Interministerial n.º 419, de 26 de outubro de 2011) (BRASIL, 2011).

O estudo de caso das medidas de enfrentamento à Covid-19 tomadas pela FUNAI, pela Palmares, pelo IBRAM e pelo IPHAN revelou a importância da manutenção da ação fiscalizadora, em tempos de calamidade, a fim de garantir a preservação da herança cultural brasileira.

REFERÊNCIAS

BENHAMOU, Françoise. **Economia do patrimônio cultural**. São Paulo: Edições SESC São Paulo, 2016.

BRASIL. Comitê de Desenvolvimento do Programa Espacial Brasileiro. Resolução CDPEB nº 11, de 26 de março de 2020. Publica as deliberações do Comitê de Desenvolvimento do Programa Espacial Brasileiro na Sétima Reunião Plenária. **Diário Oficial da União**, seção: 1, Brasília, DF: 27 mar. 2020a. Disponível em: <http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-n-11-de-26-de-marco-de-2020-249996300>. Acesso em: 11 mai. 2020.

BRASIL. [Constituição (1934)]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934**. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1934a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm. Acesso em: 11 maio 2020.

BRASIL. **Decreto nº 24.735, de 14 de julho de 1934**. Aprova, sem aumento de despesa, o novo regulamento do "Museu Histórico Nacional". Rio de Janeiro: Presidência da República, 1934b. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-24735-14-julho-1934-498325-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 11 maio 2020.

BRASIL. [Constituição (1937)]. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1937**. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1937a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm. Acesso em: 11 maio 2020.

BRASIL. **Lei nº 378, de 13 de janeiro de 1937**. Dá nova, organização ao Ministério da Educação e Saúde Pública. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1937c. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1930-1949/L0378.htm. Acesso em: 11 maio 2020.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 25, de 30 de novembro de 1937**. Organiza a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1937b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0025.htm. Acesso em: 11 maio 2020.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 3.866, de 29 de novembro de 1941**. Dispõe sobre o tombamento de bens no Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1941. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/1937-1946/Del3866.htm. Acesso em: 11 maio 2020.

BRASIL. [Constituição (1946)]. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946**. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1946. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 11 maio 2020.

BRASIL. **Lei nº 3.924, de 26 de julho de 1961**. Dispõe sobre os monumentos arqueológicos e pré-históricos. Brasília, DF: Presidência da República, 1961. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/l3924.htm. Acesso em: 11 maio 2020.

BRASIL. **Lei nº 4.845, de 19 de novembro de 1965**. Proíbe a saída, para o exterior, de obras de arte e ofícios produzidos no país, até o fim do período monárquico. Brasília, DF: Presidência da República, 1965. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4845.htm. Acesso em: 11 maio 2020.

BRASIL. [Constituição (1967)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Brasília, DF: Presidência da República, 1967a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm. Acesso em: 11 maio 2020.

BRASIL. **Lei nº 5.371, de 5 de dezembro de 1967**. Autoriza a instituição da "Fundação Nacional do Índio" e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1967b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/1950-1969/L5371.htm. Acesso em: 11 maio 2020.

BRASIL. **Decreto nº 80.978, de 12 de dezembro de 1977**. Promulga a Convenção Relativa à Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural, de 1972. Brasília, DF: Presidência da República, 1977. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1970-1979/decreto-80978-12-dezembro-1977-430277-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 11 maio 2020.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 11 maio 2020.

BRASIL. **Lei nº 7.668, de 22 de agosto de 1988**. Autoriza o Poder Executivo a constituir a Fundação Cultural Palmares - FCP e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1988b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L7668.htm. Acesso em: 11 maio 2020.

BRASIL. **Decreto nº 99.492, de 3 de setembro de 1990**. Constitui as Fundações Instituto Brasileiro de Arte e Cultura IBAC, Biblioteca Nacional (BN), e a Autarquia Federal Instituto Brasileiro do Patrimônio Cultural IBPC. Brasília, DF: Presidência da República, 1990a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D99492.htm. Acesso em: 11 maio 2020.

BRASIL. **Lei nº 8.029, de 12 de abril de 1990**. Dispõe sobre a extinção e dissolução de entidades da administração Pública Federal, e dá outras providências.

Brasília, DF: Presidência da República, 1990b. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8029cons.htm. Acesso em: 11 maio 2020.

BRASIL. **Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991**. Restabelece princípios da Lei nº 7.505, de 2 de julho de 1986, institui o Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac) e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1991. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8313cons.htm. Acesso em: 11 maio 2020.

BRASIL. **Lei nº 8.685, de 20 de julho de 1993**. Cria mecanismos de fomento à atividade audiovisual e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1993. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8685compilado.htm. Acesso em: 11 maio 2020.

BRASIL. **Medida Provisória nº 752, de 6 de dezembro de 1994**. Dispõe sobre a alteração na Lei nº 8.490, de 19 de novembro de 1992, na Lei nº 8.876, de 2 de maio de 1994, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1994. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/1990-1995/752.htm. Acesso em: 11 maio 2020.

BRASIL. **Lei nº 9.610, de 19 de fevereiro de 1998**. Altera, atualiza e consolida a legislação sobre direitos autorais e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1998a. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9610.htm. Acesso em: 11 maio 2020.

BRASIL. **Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998**. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1998b. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9649cons.htm. Acesso em: 11 maio 2020.

BRASIL. **Decreto nº 3.551, de 4 de agosto de 2000**. Institui o Registro de Bens Culturais de Natureza Imaterial que constituem patrimônio cultural brasileiro, cria o Programa Nacional do Patrimônio Imaterial e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2000. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3551.htm. Acesso em: 11 maio 2020.

BRASIL. **Decreto nº 4.887, de 20 de novembro de 2003**. Regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos de que trata o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília, DF: Presidência da República, 2003. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4887.htm. Acesso em: 11 maio 2020.

BRASIL. **Decreto nº 5.753, de 12 de abril de 2006**. Promulga a Convenção para a Salvaguarda do Patrimônio Cultural Imaterial, adotada em Paris, em 17 de outubro de 2003, e assinada em 3 de novembro de 2003. Brasília, DF: Presidência da

República, 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5753.htm. Acesso em: 11 maio 2020.

BRASIL. **Decreto nº 6.177, de 1.º de agosto de 2007**. Promulga a Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais, assinada em Paris, em 20 de outubro de 2005. Brasília, DF: Presidência da República, 2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6177.htm. Acesso em: 11 maio 2020.

BRASIL. **Lei nº 11.904, de 14 de janeiro de 2009**. Institui o Estatuto dos Museus e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2009b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11904.htm. Acesso em: 11 maio 2020.

BRASIL. **Lei nº 11.906, de 20 de janeiro de 2009**. Cria o Instituto Brasileiro de Museus – IBRAM, cria 425 (quatrocentos e vinte e cinco) cargos efetivos do Plano Especial de Cargos da Cultura, cria Cargos em Comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS e Funções Gratificadas, no âmbito do Poder Executivo Federal, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2009d. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11906.htm. Acesso em: 11 maio 2020.

BRASIL. **Decreto nº 6.845, de 7 de maio de 2009**. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Instituto Brasileiro de Museus - IBRAM, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2009a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6845.htm. Acesso em: 11 maio 2020.

BRASIL. **Decreto nº 6.872, de 4 de junho de 2009**. Aprova o Plano Nacional de Promoção da Igualdade Racial - PLANAPIR, e institui o seu Comitê de Articulação e Monitoramento. Brasília, DF: Presidência da República, 2009b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6872.htm. Acesso em: 11 maio 2020.

BRASIL. **Decreto nº 7.037, de 21 de dezembro 2009**. Aprova o Programa Nacional de Direitos Humanos - PNDH-3 e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2009a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7037.htm. Acesso em: 11 maio 2020.

BRASIL. **Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010**. Institui o Estatuto da Igualdade Racial; altera as Leis nºs 7.716, de 5 de janeiro de 1989, 9.029, de 13 de abril de 1995, 7.347, de 24 de julho de 1985, e 10.778, de 24 de novembro de 2003. Brasília, DF: Presidência da República, 2010a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12288.htm. Acesso em: 11 maio 2020.

BRASIL. **Lei nº 12.343, de 2 de dezembro de 2010.** Institui o Plano Nacional de Cultura - PNC, cria o Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais - SNIIC e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2010b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12343.htm. Acesso em: 11 maio 2020.

BRASIL. Ministérios de Estado do Meio Ambiente, da Justiça, da Cultura e da Saúde. **Portaria Interministerial nº 419, de 26 de outubro de 2011.** Regulamenta a atuação dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal envolvidos no licenciamento ambiental, de que trata o art. 14 da Lei nº 11.516, de 28 de agosto de 2007. Brasília, DF: Ministérios de Estado do Meio Ambiente, da Justiça, da Cultura e da Saúde Ministério Público Federal, 2011. Disponível em: <http://www.palmares.gov.br/wp-content/uploads/2010/11/portaria-419-11.pdf>. Acesso em: 11 maio 2020.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 71, de 29 de novembro de 2012.** Acrescenta o art. 216-A à Constituição Federal para instituir o Sistema Nacional de Cultura. Brasília, DF: Presidência da República, 2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc71.htm. Acesso em: 11 maio 2020.

BRASIL. **Decreto nº 8.124, 17 de outubro de 2013.** Regulamenta dispositivos da Lei nº 11.904, de 14 de janeiro de 2009, que institui o Estatuto de Museus, e da Lei nº 11.906, de 20 de janeiro de 2009, que cria o Instituto Brasileiro de Museus - IBRAM. Brasília, DF: Presidência da República, 2013a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/decreto/d8124.htm. Acesso em: 11 maio 2020.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Fundação Nacional do Índio. **Portaria FUNAI nº 666, de 17 de julho de 2017.** O PRESIDENTE DA FUNDAÇÃO NACIONAL DO ÍNDIO - FUNAI, no uso das atribuições que lhe foram conferidas pelo Estatuto, aprovado pelo Decreto nº 9.010, de 23 de março de 2017b. Portaria Presidência: Rio de Janeiro: 17 jun. 2017. Disponível em: <http://www.funai.gov.br/arquivos/conteudo/coplam/2017/Portaria-Presidencia-666-2017-Regimento-Interno.pdf>. Acesso em: 11 maio 2020.

BRASIL. **Decreto nº 9.238, de 15 de dezembro de 2017.** Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional - IPHAN, remaneja cargos em comissão e substitui cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS por Funções Comissionadas do Poder Executivo - FCPE. Brasília, DF: Presidência da República, 2017a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9238.htm. Acesso em: 11 maio 2020.

BRASIL. **Lei nº 13.696, de 12 de julho de 2018.** Institui a Política Nacional de Leitura e Escrita. Brasília, DF: Presidência da República, 2018a. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/Lei/L13696.htm. Acesso em: 11 maio 2020.

BRASIL. **Decreto nº 10.282, de 20 de março de 2020**. Regulamenta a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, para definir os serviços públicos e as atividades essenciais. Brasília, DF: Presidência da República, 2020b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10282.htm. Acesso em: 11 maio 2020.

BRASIL. **Lei nº 13.979, 6 de fevereiro de 2020**. Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. Brasília, DF: Presidência da República, 2020c. Disponível em: <http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-13.979-de-6-de-fevereiro-de-2020-24207873>. Acesso em: 11 maio 2020.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria Especial de Saúde Indígena. **Plano de Contingência Nacional para Infecção Humana pelo novo Coronavírus (COVID-19) em Povos Indígenas**. Brasília, DF: mar. 2020o. Disponível em: http://docs.bvsalud.org/biblioref/2020/04/1095139/plano_de_contingencia_da_saude_indigena_preliminar.pdf. Acesso em: 10 maio 2020.

BRASIL. Ministério de Estado da Justiça e Segurança Pública. Portaria MJSP nº 125, de 16 de março de 2020. Estabelece medidas quanto ao exercício de atividades por servidores do Ministério da Justiça e Segurança Pública, em caráter excepcional, em razão da pandemia de COVID-19. **Diário Oficial da União**, seção: 1, Brasília, DF: 17 mar. 2020p. Disponível em: <http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-125-de-16-de-marco-de-2020-248328399>. Acesso em: 11 maio 2020.

BRASIL. Ministério de Estado da Justiça e Segurança Pública. Portaria MJSP nº 132, de 22 de março de 2020. Estabelece medidas de proteção para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (COVID-19) e exercício de atividades por servidores, empregados públicos e estagiários do Ministério da Justiça e Segurança Pública, em caráter excepcional, delega competências ao Secretário-Executivo do Ministério da Justiça e Segurança Pública e autoriza a adoção de atos de gestão de que trata a Instrução Normativa nº 19, de 12 de março de 2020, da Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal do Ministério da Economia. **Diário Oficial da União**, seção: 1, Brasília, DF: 24 abr. 2020q. Disponível em: <http://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-132-de-22-de-marco-de-2020-249436576>. Acesso em: 11 maio 2020.

BRASIL. Ministério de Estado da Saúde. Portaria MS nº 188, de 3 de fevereiro de 2020. Declara Emergência em Saúde Pública de importância Nacional (ESPIN) em decorrência da Infecção Humana pelo novo Coronavírus (2019-nCoV). **Diário Oficial da União**, seção: 1, Brasília, DF: 4 fev. 2020r. Disponível em: <http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-188-de-3-de-fevereiro-de-2020-241408388>. Acesso em: 11 maio 2020.

BRASIL. Ministério de Estado do Turismo. Portaria MTur nº 144, de 20 de março de 2020. **Diário Oficial da União**, seção: 1, Brasília, DF: 23 mar. 2020s. Disponível em: <http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-144-de-20-de-marco-de-2020-249247210>. Acesso em: 11 maio 2020.

BRASIL. Ministério Público Federal. **Recomendação 6.ª CCR/MPF nº 02, de 31 de março de 2020**. Resolução Nº 11, de 26 de Março de 2020 (DOU de 27/3/2020), que publica as deliberações do Comitê de Desenvolvimento do Programa Espacial Brasileiro na Sétima Reunião Plenária. Brasília, DF: Ministério Público Federal, 2020t. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/Recomendacao2.6CCR.Alcantara.pdf.pdf>. Acesso em: 10 maio 2020.

BRASIL. Secretaria de Estado de Cultura do Rio de Janeiro. Edital de premiação de produção cultural para apresentação em plataforma digital, no âmbito do programa "Cultura presente nas redes". **Diário Oficial do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, RJ: 15 abr. 2020u. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1j6qRDkdjiviuZ7IDRCFt1A9bPxAo0FC3/view>. Acesso em: 11 maio 2020.

CERTEAU, Michel de. **A cultura no plural**. 7 ed. São Paulo: Papyrus, 2012.

COELHO, Teixeira. **Dicionário crítico de Política Cultural**. São Paulo: Iluminuras, 2012.

CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Relatório de Auditoria nº 41: Conservação do Patrimônio Cultural**. Rio de Janeiro: CGERJ, 2019. Disponível em: <http://www.cge.rj.gov.br/age/wp-content/uploads/2019/10/Conserva%C3%A7%C3%A3o-do-Patrim%C3%B4nio-Cultural.pdf>. Acesso em: 11 mai. 2020.

FUNDAÇÃO CULTURAL PALMARES. **Portaria FCP nº 68, de 18 de setembro de 2009**. Aprova o Regimento Interno da Fundação Cultural Palmares- FCP. Brasília, DF: Presidência da República, 2009. Disponível em: <http://www.palmares.gov.br/wp-content/uploads/2010/11/legis19.pdf>. Acesso em 11 maio 2020.

FUNDAÇÃO CULTURAL PALMARES. **Comunicado: Atendimento da FCP durante controle do COVID-19**. Brasília, DF: Presidência da República, 2020a. Disponível em: <http://www.palmares.gov.br/wp-content/uploads/2020/03/atendimento-a.pdf>. Acesso em: 10 maio 2020.

FUNDAÇÃO CULTURAL PALMARES. **Orientações às comunidades quilombolas para o enfrentamento do coronavírus**. Brasília, DF: Presidência da República, 2020b. Disponível em: <http://www.palmares.gov.br/wp-content/uploads/2020/03/covid-19-1.pdf>. Acesso em 10 maio 2020.

FUNDAÇÃO CULTURAL PALMARES. **Parque Memorial Quilombo dos Palmares fechado para contenção do COVID-19**. Brasília, DF: Presidência da República,

2020c. Disponível em: <http://www.palmares.gov.br/wp-content/uploads/2020/03/2020-03-19-pmqp-covid-19.pdf>. Acesso em 10 maio 2020.

FUNDAÇÃO CULTURAL PALMARES. **Tabela de CRQ completa**: quadro comparativo. Brasília, DF: Presidência da República, 2020d. Disponível em: <http://www.palmares.gov.br/wp-content/uploads/2015/07/TABELA-DE-CRQ-COMPLETA-QUADRO-COMPARATIVO.pdf>. Acesso em 10 maio 2020.

FUNDAÇÃO CULTURAL PALMARES. **Tabela de CRQ completa**: análise. Brasília, DF: Presidência da República, 2020e. Disponível em: <http://www.palmares.gov.br/wp-content/uploads/2015/07/TABELA-DE-CRQ-COMPLETA-ANALISE.pdf>. Acesso em 10 maio 2020.

FUNDAÇÃO CULTURAL PALMARES. **Tabela de CRQ completa**: visita técnica. Brasília, DF: Presidência da República, 2020f. Disponível em: <http://www.palmares.gov.br/wp-content/uploads/2015/07/TABELA-DE-CRQ-COMPLETA-VISITA-T%C3%89CNICA.pdf>. Acesso em 10 maio 2020.

FUNDAÇÃO NACIONAL DE ARTES (Brasil). **Comunicado**: paralisação das atividades nos espaços culturais da Funarte. 16 de março de 2020. Disponível em: <https://www.funarte.gov.br/artes-integradas/comunicado-paralisacao-das-atividades-nos-espacos-culturais-da-funarte/>. Acesso em: 25 jun. 2020.

FUNDAÇÃO NACIONAL DO ÍNDIO (Brasil). Portaria FUNAI n.º 320, de 27 de março de 2013. A presidenta da Fundação Nacional do Índio - FUNAI, no uso das atribuições que lhe são conferidas pelo Estatuto [...]. **Boletim de Serviço**, Brasília, DF: Presidência da República, 2013. Disponível em: <http://www.funai.gov.br/arquivos/conteudo/cogedi/pdf/Boletim%20de%20Servicos/2013/43%20Separata%2006%20de%2027-03-13.pdf>. Acesso em: 11 maio 2020.

FUNDAÇÃO NACIONAL DO ÍNDIO (Brasil). **Quem são**. 2020a. Disponível em: <https://www.funarte.gov.br/artes-integradas/comunicado-paralisacao-das-atividades-nos-espacos-culturais-da-funarte/>. Acesso em: 25 jun. 2020.

FUNDAÇÃO NACIONAL DO ÍNDIO (Brasil). **Portaria FUNAI nº 419, de 17 de março de 2020**. Estabelece medidas temporárias de prevenção à infecção e propagação do novo Coronavírus (COVID-19) no âmbito da Fundação Nacional do Índio - FUNAI. **Diário Oficial da União**, seção: 1, Brasília, DF: 19 mar. 2020b. Disponível em: <http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-419-de-17-de-marco-de-2020-248805811>. Acesso em: 11 maio 2020.

GOVERNO garante a MPF que não irá remover quilombolas do território de Alcântara durante pandemia da covid-19. **Ministério Público Federal**, 2 de abril 2020a. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/pgr/noticias-pgr/governo-garante-a-mpf-que-nao-ira-remover-quilombolas-do-territorio-de-alcantara-durante-pandemia-da-covid-19/view>. Acesso em: 10 maio 2020.

GOVERNO Federal destina R\$ 4,7 bilhões para proteção de povos e comunidades tradicionais durante pandemia. **Governo Federal**, abril de 2020b. Disponível em: https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2020-2/abril/governo-federal-destina-r-4-7-bilhoes-para-protecao-de-povos-e-comunidades-tradicionais-durante-pandemia?_authenticator=16c0db475513237b3d2e485797325481b52cd025. Acesso em: 10 maio 2020.

IBGE. **Os indígenas no Censo Demográfico de 2010**: primeiras considerações com base no quesito cor ou raça. Rio de Janeiro: IBGE, 2012b.

INSTITUTO BRASILEIRO DE MUSEUS. Portaria nº 110, de 8 de outubro de 2014. Aprova o Regimento Interno do Instituto Brasileiro de Museus - IBRAM. **Diário Oficial da União**, seção: 1, Brasília, DF: 8 out. 2014. Disponível em: <http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=7&data=09/10/2014>. Acesso em: 11 maio 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE MUSEUS. **Plataforma Museus.Br**. 2020a. Disponível em: [http://museus.cultura.gov.br/busca/##\(global:\(enabled:\(space:!t\),filterEntity:space\)\)](http://museus.cultura.gov.br/busca/##(global:(enabled:(space:!t),filterEntity:space))). Acesso em: 11 maio 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE MUSEUS. **Recomendações aos museus em tempos de Covid-19**. 2020b. Disponível em: https://www.museus.gov.br/wp-content/uploads/2020/06/Recomendacoes_Museus.pdf. Acesso em: 9 jun. 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE MUSEUS. **Ofício Circular IBRAM nº 7, de 19 de março de 2020**. Brasília, DF: Presidência do Instituto Brasileiro de Museus, 2020c. Disponível em: http://museudarepublica.museus.gov.br/wp-content/uploads/2020/03/SEI_01415.000832_2020_79-4.pdf. Acesso em: 7 maio 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE MUSEUS. **Ofício Circular IBRAM nº 9, de 2 de abril de 2020**. Brasília, DF: Presidência do Instituto Brasileiro de Museus, 2020d. Disponível em: http://museudarepublica.museus.gov.br/wp-content/uploads/2020/03/Oficio-Circular-n.9_02042020.pdf. Acesso em: 7 maio 2020.

INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL (Brasil). **Portaria IPHAN nº 187, de 11 de junho de 2010**. Dispõe sobre os procedimentos para apuração de infrações administrativas por condutas e atividades lesivas ao patrimônio cultural edificado, a imposição de sanções, os meios de defesa, o sistema recursal e a forma de cobrança dos débitos decorrentes das infrações. 2010a. Disponível em: http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Portaria_Iphan_187_de_11_de_junho_de_2010.pdf. Acesso em: 11 maio 2020.

INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL (Brasil). **Portaria IPHAN nº 407, de 21 de dezembro de 2010**. Dispõe sobre o

estabelecimento dos parâmetros de valoração [...]. 2010b. Disponível em: http://portal.iphan.gov.br/uploads/legislacao/portaria4072010alteradaportaria_1722016.pdf. Acesso em: 11 maio 2020.

INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL (Brasil). **Bens tombados e processos de tombamento em andamento**: Atualização: 16.03.2016. 2016. Disponível em: http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Lista_Bens_Tombados_marco_2016.pdf. Acesso em: 9 jun. 2020.

INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL (Brasil). **Portaria IPHAN nº 375, de 19 de setembro de 2018**. Institui a Política de Patrimônio Cultural Material do Iphan e dá outras providências. 2018. Disponível em: http://portal.iphan.gov.br/uploads/legislacao/portaria3752018sei_iphan0732090.pdf. Acesso em: 11 maio 2020.

INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL (Brasil). **Consulta sobre Sítios Arqueológicos/CNSA/SGPA**. 2020a. Disponível: http://portal.iphan.gov.br/sgpa/cnsa_resultado.php. Acesso em: 9 jun. 2020.

INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL (Brasil). **Bens do Patrimônio Cultural Ferroviário**. 2020b. Disponível em: http://portal.iphan.gov.br/sgpa/cnsa_resultado.php. Acesso em: 9 jun. 2020.

INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL (Brasil). Portaria IPHAN nº 174, de 17 de março de 2020. Estabelece medidas quanto ao exercício de atividades de servidores [...]. **Diário Oficial da União**, seção: 1, Brasília, DF: 19 mar. 2020c. Disponível em: <http://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-174-de-17-de-marco-de-2020-248808514>. Acesso em: 11 maio 2020.

INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL (Brasil). Portaria IPHAN nº 175, de 18 de março de 2020. Estabelece medidas de caráter temporário para a mitigação dos riscos decorrentes da doença causada pelo Novo Coronavírus (COVID-19), no âmbito do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. **Diário Oficial da União**, seção: 1, Brasília, DF: 19 abr. 2020d. Disponível em: <http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-175-de-18-de-marco-de-2020-248809156>. Acesso em: 11 maio 2020.

INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL (Brasil). Portaria IPHAN nº 193, de 1.º de abril de 2020. Altera o prazo do trabalho remoto dos servidores, empregados públicos, estagiários [...]. **Diário Oficial da União**, seção: 1, Brasília, DF: 2 abr. 2020e. Disponível em: <http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-193-de-1-de-abril-de-2020-250850325>. Acesso em: 11 maio 2020.

INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL (Brasil). Portaria IPHAN nº 205, de 15 de abril de 2020. Estabelece procedimentos excepcionais para processos administrativos relativos à expedição de atos de consentimento do Iphan enquanto perdurar a situação de emergência de saúde pública do coronavírus (covid-

19). **Diário Oficial da União**, seção: 1, Brasília, DF: 16 abr. 2020f. Disponível em: <http://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-205-de-15-de-abril-de-2020-252724456>. Acesso em: 11 maio 2020.

INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL (Brasil). Portaria IPHAN nº 242, de 28 de maio de 2020. Altera o prazo do trabalho remoto dos servidores, empregados públicos, estagiários, colaboradores [...]. **Diário Oficial da União**, seção: 1, Brasília, DF: 29 abr. 2020g. Disponível em: <http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=29/05/2020&jornal=515&pagina=242&totalArquivos=263>. Acesso em: 4 jun. 2020

INTERNATIONAL COUNCIL OF MUSEUMS BRASIL. **Recomendações do ICOM-Brasil em relação à Covid-19**. 2020. Disponível em: <https://www.icom.org.br/?p=1898>. Acesso em: 10 maio 2020.

LAPLANTINE, François. **Aprender antropologia**. São Paulo: Brasiliense, 1999.

LARAIA, Roque de Barros. **Cultura: um Conceito Antropológico**. 11 ed. São Paulo: Jorge Zahar Editor, 1997.

ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. [S. l.: s. n.], 2009. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2018/10/DUDH.pdf>. Acesso em: 6 maio 2020.

POERNER, Arthur José. **A identidade cultural na era da globalização: política federal de cultura no Brasil**. 2 ed. Rio de Janeiro: Revan, 2000.

QUEIROZ, Ruben Caixeta. **Vigilância e proteção de terras indígenas: Programa de Capacitação em Proteção Territorial**. Brasília, DF: FUNAI/GIZ, 2015.

SILVA, De Plácido e. **Vocabulário Jurídico**. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

DOI: <https://doi.org/10.30749/2177-8337.v24n48p59-90>

**MOBILIDADE HUMANA INTERNACIONAL EM TEMPOS DE PANDEMIA:
REFLEXOS DA COVID-19 NOS DIREITOS DOS MIGRANTES E REFUGIADOS**

***INTERNATIONAL HUMAN MOBILITY IN TIMES OF PANDEMIC: REFLEXES
OF THE COVID-19 IN THE RIGHTS OF MIGRANTS AND REFUGEES***

Daniel Chiaretti*
Natália Luchini**
Laura Bastos Carvalho***

Resumo: A pandemia da Covid-19 trouxe desafios à mobilidade humana internacional, considerando-se as restrições de viagens e o impedimento de ingresso no território de vários Estados, entre eles o Brasil. Ademais, a situação dos migrantes e refugiados que já estavam no Brasil também foi impactada. Assim, o presente artigo busca estudar as medidas impostas e sua conformidade com o ordenamento jurídico, especialmente no que tange ao impedimento de ingresso no Brasil, além da prestação de assistência social e de saúde aos grupos citados. Para tanto, analisam-se as normas internacionais e nacionais aplicáveis à saúde pública, aos migrantes e refugiados. Por fim, avalia-se a efetividade da proteção aos grupos vulneráveis em estudo, no que tange às políticas de seguridade social.

Palavras-chave: Pandemia. Covid-19. Migrantes. Refugiados.

Abstract: The Covid-19 pandemic poses challenges to international human mobility, considering the travel restrictions and the closure of borders by several countries, including Brazil. Furthermore, the situation of migrants and refugees who already were in Brazil was also impacted. In this context, this article aims to study the measures taken and their conformity with the law, especially in what it relates to the cessation of admission of foreigners in Brazil, and the social and health assistance provided to the aforementioned groups. For this purpose, an analysis of international and national law will be made, with regards to public health, migrants, and refugees. Finally, the efficacy of the protection granted to the vulnerable groups in the study will be evaluated, considering social security policies.

Keywords: Pandemic. Covid-19. Migrants. Refugees.

Recebido em: 31/05/2020
Aceito em: 25/06/2020

* Doutorando e Mestre em Ética e Filosofia Política pela Universidade de São Paulo. Graduado em Direito pela Universidade de São Paulo. Juiz Federal Substituto em Corumbá/MS. E-mail: dchiaret@trf3.jus.br.

** Graduada em Direito pela Universidade de São Paulo. Juíza Federal do TRF da 3ª Região. E-mail: nluchini@trf3.jus.br.

*** Mestre e Graduado em Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Especialista em Direito Global da Saúde pela Universidade de Georgetown. Juíza Federal Substituta em São João de Meriti/RJ. E-mail: laura.carvalho@jfrj.jus.br.

1 INTRODUÇÃO

Em 11 de março de 2020, a Organização Mundial da Saúde declarou que a emergência sanitária causada pela Covid-19 constituía uma pandemia (WORLD HEALTH ORGANIZATION, 2020a, p. 1). Naquele momento, a doença havia chegado a 113 países, incluindo o Brasil (WORLD HEALTH ORGANIZATION, 2020a, p. 1); em maio, ela havia sido registrada em 216 países, áreas e territórios. O vírus altamente transmissível causa, ainda hoje, a maior emergência de saúde pública internacional do último século.

Os impactos sanitários, econômicos e sociais da pandemia ainda estão se desenvolvendo. No que tange às migrações e ao refúgio, os impactos poderão ser sentidos muito tempo depois de o vírus deixar de ser uma ameaça. Considerando a vulnerabilidade dos migrantes e refugiados, especial atenção deve ser lançada à proteção de seus direitos.

Neste artigo, inicialmente será abordado o tema da mobilidade humana internacional, de forma a traçar um panorama doutrinário e normativo sobre migrações e refúgio. Serão também avaliadas as restrições à migração em ocasiões de emergências de saúde de importância internacional, especialmente aquelas implementadas durante a pandemia da Covid-19 e sua conformidade com o Regulamento Sanitário Internacional de 2005 da Organização Mundial da Saúde.

No terceiro capítulo, serão discutidas as medidas de restrição à entrada no território brasileiro adotadas no âmbito da pandemia da Covid-19, além de seus impactos para regularização migratória e pedido de refúgio. Para tanto, analisar-se-á a conformidade de tais medidas com princípios de direito internacional, da Lei de Migrações e do Estatuto dos Refugiados.

Por fim, será abordada a situação dos migrantes e dos refugiados residentes no Brasil, especialmente com relação à seguridade social, analisando casos práticos, como por exemplo o acesso ao auxílio emergencial, o caso da Lei do Município de Boa Vista que limitava o acesso dos referidos grupos a serviços de saúde, e sua consequente judicialização.

2 MOBILIDADE HUMANA INTERNACIONAL

Após a 2ª Guerra Mundial, os direitos humanos foram sendo progressivamente incorporados em tratados internacionais. Todavia, se esses instrumentos tendem a ser claros com relação a garantias como direito à vida, à liberdade, a não submissão à tortura, o mesmo não pode ser dito com relação ao direito de migrar. Não existe um tratado internacional de direitos humanos que traga de forma expressa esse direito.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 (ONU, 1998) aborda o direito de migrar em sentido amplo em seu art. 13.2, estabelecendo que toda pessoa tem o direito de abandonar o país em que se encontra, incluindo o de sua nacionalidade, e o direito de regressar ao seu país. Este modelo é adotado como regra geral em tratados internacionais de direitos humanos, os quais não reconhecem o direito de ingresso em um território com o qual o indivíduo não tenha vínculos de nacionalidade.¹

Apesar de haver tentativas de construção teórica de um direito de migrar mais robusto,² a tendência tem sido o reconhecimento que os Estados possuem o direito de excluir, de modo que não existe um direito de ingresso. Todavia, este direito de excluir não pode ser exercido de forma irrestrita.³ Não é possível, por

¹ O Pacto Internacional sobre Direitos Civil e Políticos de 1966 reconhece igualmente o direito à livre circulação das pessoas que se encontrem legalmente no território de certo Estado, bem como o direito de emigrar e o direito de regresso, afirmando que ninguém poderá ser privado arbitrariamente do direito de entrar em seu próprio país. Há o reconhecimento, contudo, da possibilidade de restrição destes direitos relacionados à mobilidade no intuito de “[...] proteger a segurança nacional e a ordem, a saúde ou a moral pública, bem como os direitos e liberdades das demais pessoas, e que sejam compatíveis com os outros direitos reconhecidos no presente Pacto” (art. 12). A Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias de 1990 também reconhece apenas o direito de emigrar e retornar. A Convenção Americana de Direitos Humanos, que trata de direitos de circulação e residência, também não reconhece este direito de forma a incluir o ingresso (art. 22) (BRASIL, 1992).

² A construção de um direito de migrar tem sido feita tanto a partir da teoria política normativa, quanto a partir do próprio Direito, em especial o Direito Internacional dos Direitos Humanos e o Direito Internacional dos Refugiados. Do ponto de vista da teoria política, há trabalhos no sentido da construção de um direito de migrar a partir do direito de livre circulação, o qual poderia ser expandido para além das fronteiras, bem como a partir do direito de emigrar, o qual seria incompleto sem o correspondente direito de imigrar. Para algumas abordagens sobre esse debate, cf. *v.g.* (WELLMAN; COLE, 2011).

³ Neste sentido, a título de exemplo: “5. O Pacto não reconhece aos estrangeiros o direito de entrar ou residir no território de um Estado Parte. Em princípio, cabe ao Estado a decisão de quem vai admitir no seu território. No entanto, em certas circunstâncias, um estrangeiro pode gozar da proteção do Pacto mesmo no que respeita à entrada ou residência, por exemplo, quando surgem

exemplo, a exclusão com base em critérios raciais ou étnicos⁴, ou quando o ingresso envolve pessoas que precisem de proteção internacional.

O principal caso de proteção internacional envolve o refúgio. O refugiado é, segundo a Convenção das Nações Unidas relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 (art. 1º, §1º, "c") e seu Protocolo de 1967 (art. 1º, §2º), pessoa que:

"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". (AGÊNCIA DA ONU PARA REFUGIADOS, 1951).

Uma das principais previsões da Convenção de 1951 (AGÊNCIA DA ONU PARA REFUGIADOS, 1951), que consta de seu art. 33.1, é o princípio do *non-refoulement*, o qual possui centralidade reconhecida no Direito Internacional dos Refugiados⁵ e impõe que o solicitante de refúgio não pode ser entregue a Estado em que "a sua vida ou a sua liberdade seja ameaçada em virtude da sua raça, da sua religião, da sua nacionalidade, do grupo social a que pertence ou das suas opiniões políticas". Tal previsão também consta do art. 22.8 da Convenção Americana de Direitos Humanos de 1969⁶ (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 1969) e do art. 3º da Convenção contra a Tortura de 1984 (CONVENÇÃO, 1984), dentre outros.

considerações de não discriminação, proibição de tratamento desumano e respeito à vida familiar" Comitê de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas, Comentário Geral 15: a posição dos estrangeiros no que respeita ao Pacto, 27ª sessão, 1986. (UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME, p. 25).

⁴ Neste sentido: Corte Internacional de Justiça, Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970), Opinião Consultiva, § 131.

⁵ Há discussões importantes sobre a amplitude deste princípio. Do ponto de vista da Convenção de 1951, há controvérsia acerca de sua natureza *jus cogens*. No entanto, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos deu um passo importante ao adotar uma resolução reconhecendo as conclusões da Declaração de Cartagena de 1984. Neste sentido: CIDH, AG/RES. 774 /XV-0/85, "Legal status of asylees, refugees, and displaced persons in the american hemisphere". (ACTIVITIES, [1985]).

⁶ A Corte Interamericana de Direitos Humanos analisou este princípio pela primeira vez no julgamento do caso Pacheco Tineo V. Bolívia. Na ocasião, reconheceu-se que o princípio do *non-refoulement* tem uma amplitude maior no sistema interamericano em razão da complementaridade entre o Direito Internacional dos Direitos Humanos e o Direito Internacional dos Refugiados. CtIDH. Corte Interamericana de Direitos Humanos: Caso Família Pacheco Tineo V. Bolívia. Sentença de 25 de novembro de 2013. Para uma abordagem didática deste precedente, cf. (HEEMAN; PAIVA, 2020, p. 247-251).

O Brasil aderiu, em 1971, à Convenção da ONU de 1951, a seu Protocolo de 1967 em 1972 e à Convenção Americana em 1992. No âmbito interno, o Estatuto dos Refugiados (Lei n. 9474/1997) (BRASIL, 1997) traz conceito mais amplo do que o convencional (CHIARETTI; SEVERO, 2018, p. 247-251), por conferir proteção aos apátridas e por estender as hipóteses de refúgio aos casos em que a vida, segurança ou liberdade da pessoa tenham sido ameaçadas pela violência generalizada, a agressão estrangeira, os conflitos internos, a violação maciça dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública. Esse conceito ampliado reflete aquele preconizado na Declaração de Cartagena de 1984.⁷

A despeito do conceito ampliado de refúgio da legislação brasileira, é bem verdade que há situações de vulnerabilidade de migrantes que não estão nele compreendidas. A Lei de Migração (Lei n. 13.445/2017) (BRASIL, 2017b) prevê, entre outras hipóteses de amparo, o visto de acolhida humanitária. Definido no art. 14, § 3º da referida lei o visto para acolhida humanitária pode ser concedido a pessoas provenientes de países com:

[..] 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, ou em outras hipóteses, na forma de regulamento. (BRASIL, 2017b).

Assim, vê-se que a legislação interna confere proteção complementar aos migrantes vulneráveis.

Muito embora existam normas para garantir alguma segurança jurídica aos migrantes, isso não significa que tal grupo não permaneça vulnerável. Discriminação, dificuldade de acesso a serviços de saúde e pauperização são alguns dos problemas enfrentados pelos migrantes ao finalmente adentrar o território de um Estado (SACRAMENTO, 2019, p. 37). Ademais, diversos países possuem políticas voltadas à

⁷ Nos anos 80 a América Latina vivia um contexto marcado por conflitos armados responsáveis por expressivos deslocamentos forçados. Surgiu assim a necessidade de um modelo de proteção mais amplo que aquele da Convenção de 1951. Estes novos fluxos eram complexos, oriundos principalmente de regiões rurais e dificilmente enquadráveis nas categorias tradicionais de perseguição, inclusive em razão da mistura entre conflitos armados e pobreza extrema (SARTORETTO, 2018, p. 134-149). É neste contexto que surge a definição ampliada da Declaração de Cartagena de 1984 que indica a possibilidade de se considerar a situação de grave e generalizada violação de direitos humanos como uma das hipóteses que permite o reconhecimento da condição de refugiado. A Declaração também é fonte de interpretação do direito internacional dos refugiados em âmbito regional.

contenção do fluxo migratório, notadamente os desenvolvidos, políticas essas que são incompatíveis com a promoção da saúde dos migrantes (VENTURA, 2015, p. 59).

A saúde é reconhecida pela Declaração Universal de Direitos Humanos de 1948 (ONU, 1998) como um direito humano, em seu art. XXV. Ademais, o art. 24 da Convenção de 1951 prevê que os refugiados têm direito a receber o mesmo tratamento que um nacional, no que concerne à previdência social, especificamente em casos de doença e invalidez (AGÊNCIA DA ONU PARA REFUGIADOS, 1951).

Tendo em vista a insuficiência da normativa internacional para tratar da questão migratória, considerando-se que atualmente há um nível sem precedentes de mobilidade humana, foi elaborada, no âmbito da Assembleia Geral da ONU, a Declaração de Nova Iorque para Refugiados e Migrantes de 2016. Tal declaração levou em consideração a Agenda 2030, estabelecida por meio dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas, tendo como terceiro objetivo “assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todos, em todas as idades” (ONU, [2015?]).

Na esteira da Declaração de Nova Iorque, em 2018, a Assembleia Geral da ONU aprovou dois compromissos não-vinculantes: o Pacto Global para Refugiados e o Pacto Global para Migração Segura, Ordenada e Regular (GOSTIN *et al*, 2019, p. 2017). O primeiro foi elaborado pela Agência da ONU para os Refugiados (ACNUR), em consultas com governos e outras partes interessadas, e possui previsão expressa de promoção da saúde dos refugiados. No que tange ao Pacto para Migração Segura, o documento também prevê a promoção da saúde do migrante, considerando tal medida essencial para a inclusão social do dito grupo (ONU, 2018, p. 23).

Em 2017, a Assembleia Mundial da Saúde, conferência dos Estados-Membro da OMS, determinou que a fosse desenvolvido um plano de ação global para a promoção de saúde dos migrantes. O plano apresentado em 2019 traz como algumas de suas prioridades a promoção e continuidade de acesso a sistemas de saúde de qualidade e a diminuição do impacto dos determinantes sociais na saúde dos migrantes. Considerando os Pactos Globais aprovados pela Assembleia Geral da ONU e o Plano para Ação Global da OMS, há uma chance de se firmar a saúde dos migrantes e refugiados como um dos novos objetivos da agenda global (GOSTIN *et al*, 2019, p. 2019).

2.1 Restrições à migração e emergências de saúde pública

Os migrantes, ao adentrar o território de outro país, enfrentam, além das fronteiras político-administrativas, barreiras de identidade (SACRAMENTO, 2019, p. 31). A ideia que migrantes sejam vetores de doenças não é nova, sendo estabelecida desde a Idade Média, quando se buscavam apontar culpados pela epidemia da peste bubônica: o fato de que os estrangeiros vêm de outro lugar já os tornaria suspeitos (VENTURA, 2016, p. 62-63). Nesse sentido, as emergências de saúde pública intensificam a xenofobia enfrentada por migrantes.

Não por outro motivo, quando eclode uma epidemia em determinado país, um dos primeiros atos de seus vizinhos, ou daqueles Estados com que o local afetado tenha grande fluxo de viajantes, é o impedimento de pessoas que estiveram no local afetado adentrem seu território. Ocorre que as situações de emergência de saúde pública internacional e a resposta a elas são reguladas pela OMS, segundo o Regulamento Sanitário Internacional de 2005.⁸

De acordo com o art. 12 do RSI, o Diretor-Geral da OMS declarará uma emergência de saúde pública de importância internacional (ESPII) quando um evento extraordinário (i) constituir um risco para a saúde pública para outros Estados, devido à propagação internacional de doença e (ii) potencialmente exigir uma resposta internacional coordenada. Ao declarar a ESPII, o Diretor-Geral deverá, ainda, publicar recomendações temporárias (art. 15 do RSI 2005), que podem ser direcionadas ao país em que se verifica a situação extraordinária ou a outros países, com relação a pessoas, meios de transporte, entre outras hipóteses (AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA, c2009).

É importante notar que o art. 15.2 do RSI de 2005 afirma que tais recomendações devem ser tomadas a fim de evitar ou reduzir a propagação internacional de doenças e evitar interferências desnecessárias com o tráfego

⁸ O RSI foi aprovado pela Assembleia Mundial da Saúde em 2005 e entrou em vigor em 2007, na forma art. 22 da Constituição da OMS, que prevê que os regulamentos sanitários sobre propagação internacional de doenças entrarão em vigor para todos os Estados-Membros depois que sua adoção tiver sido ratificada pela Assembleia da Saúde, exceto para aqueles que comunicarem ao Diretor-Geral sua rejeição ou reservas em prazo estabelecido. (CARVALHO, 2017, p. 20-25). O Brasil aprovou o RSI de 2005 por meio do Decreto Legislativo n. 395/2009, tendo sido promulgado apenas em janeiro de 2020, por meio do Decreto n. 10.212/2020.

internacional. Em complemento, o art. 18.1 do mesmo instrumento dispõe sobre as recomendações que podem ser adotadas com relação a pessoas, havendo previsão, entre outras mais brandas, de medidas de recusa de entrada de pessoas infectadas ou suspeitas e medidas de recusa de entrada de pessoas não infectadas em áreas afetadas, além de implementação de triagem e/ou restrições de saída para pessoas que estiverem em áreas afetadas (AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA, c2009).

Desde a entrada em vigor do RSI (AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA, c2009) foram declaradas cinco ESPII: influenza H1N1 (2009), poliovírus selvagem (2014), ebola (2014), zica (2016) e coronavírus (2020). Na epidemia da influenza H1N1, houve recomendação de que não se adotassem medidas restritivas ao tráfego internacional. No caso do poliovírus, foi recomendada a checagem da vacinação de viajantes, porém tampouco foi recomendado o impedimento de viagem. Quando da emergência do ebola, a OMS recomendou aos Estados que não banissem o tráfego internacional, mas adotassem medidas visando a estarem preparados para eventuais casos da doença (CARVALHO, 2017, p. 50-69). No caso da zica, em um primeiro momento não se recomendou a restrição de viagens. Entretanto, com o desenrolar da crise, recomendou-se que mulheres grávidas não viajassem a áreas onde havia transmissão do vírus.

Em uma primeira vista, a não adoção de medidas restritivas com relação ao tráfego internacional de pessoas pode parecer um contrassenso. No entanto, a doutrina especializada alerta que, na verdade, tais restrições podem ser mais prejudiciais do que benéficas. Isso porque, nas experiências epidemiológicas passadas, as crises sanitárias raramente incrementam o tráfego de pessoas. Ademais, dada a velocidade em que as pessoas conseguem se movimentar atualmente, as restrições podem ser ineficazes com relação às doenças transmissíveis, ou seja, é possível que a doença já esteja presente em outro território antes mesmo de a crise sanitária ter tomado contornos internacionais. Por fim, tais medidas também podem afetar o fluxo de profissionais de saúde para as regiões mais atingidas (VENTURA, 2016, p. 68).

Entretanto, nas ESPII recentes, o que se vê é a não observância das recomendações temporárias da OMS por parte dos Estados, que muitas vezes sequer

cumprem seu dever de notificar a Organização sobre as medidas adotadas. Assim, vê-se que a efetividade do RSI de 2005 é fragilizada, não só pela falta de pronta notificação dos países sobre a crise sanitária em curso, mas também pelo descumprimento generalizado das recomendações temporárias.

2.2 Recomendações no contexto da Covid-19

Os primeiros casos de pneumonia de etiologia desconhecida em Wuhan foram reportados pela China à OMS em 31 de dezembro de 2019 (WORLD HEALTH ORGANIZATION, 2020c, p. 1). Em 10 de janeiro de 2020, a OMS expediu as primeiras recomendações sobre viagem, recomendando que as pessoas viajando de e para áreas afetadas evitassem contato próximo com pessoas infectadas, intensificassem as práticas de higiene e as pessoas sintomáticas adotassem etiqueta respiratória, como lavar as mãos, evitar contato com outras pessoas e cobrir a boca ao espirrar e tossir (WORLD HEALTH ORGANIZATION, 2020e). No entanto, naquele momento a ESPII ainda não havia sido declarada, o que ocorreu apenas em 30 de janeiro de 2020, não havendo recomendações temporárias de limitação de tráfego internacional (WORLD HEALTH ORGANIZATION, 2020d).

Por outro lado, a OMS recomendou que houvesse checagem nos aeroportos e portos visando à detecção precoce de sintomas nos passageiros, como a medição de temperatura e atenção a presença de tosse. A medida foi justificada pelo fato de que alguns casos exportados a outros países foram detectados por meio de tais checagens. Havendo a detecção precoce de infectados, poderia ser feito o seu monitoramento, bem como das pessoas com que se teve contato (WORLD HEALTH ORGANIZATION, 2020e).

No início de fevereiro, entretanto, diversas companhias aéreas cancelaram suas rotas internacionais para a China e alguns Estados, como os EUA, Itália e Rússia, impuseram restrições à entrada em seus territórios de pessoas provenientes ou com passagem pela China (CHINAZZI, 2020, p. 398). Como é notório, posteriormente, o fechamento de fronteiras e as restrições de viagem se tornaram algumas das medidas mais comuns na tentativa de conter a expansão do vírus.

Em 11 de fevereiro de 2020, a OMS liberou um documento reconhecendo que as restrições de viagem podem ser úteis para os países não-afetados ou no início da fase de contenção do vírus, na medida em que se poderia retardar a expansão do vírus dentro de um território, possibilitando uma melhor preparação sanitária e uma resposta mais efetiva à epidemia (WORLD HEALTH ORGANIZATION, 2020c). Entretanto, a OMS frisou que tais medidas restritivas deveriam ser curtas e proporcionais aos riscos de saúde pública, devendo ser constantemente revisadas.

A ACNUR também publicou documento evidenciando preocupação com a condição dos refugiados na pandemia, externando que a garantia de acesso a refúgio e à proteção da saúde pública são conciliáveis, não devendo haver a interrupção da entrada de solicitantes de refúgio (UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES, 2020a).

A Organização Internacional para as Migrações (OIM) indicou que uma das tendências observadas na pandemia é a discussão e criação de corredores de mobilidade, que podem se revelar medidas a serem adotadas no médio ou longo prazo. Como exemplo desses corredores são citados a discussão de uma zona de viagem "segura" entre Austrália e Nova Zelândia, que permitirá viagens entre os dois países após o término das medidas de *lockdown*, bem como a criação de "corredores humanitários" na Hungria, que admite a passagem de cidadãos de alguns países do leste europeu vindos da Áustria. Entretanto, no último caso, o trânsito apenas é permitido entre 21h e 5h (ONU, 2020).

De acordo com dados da Organização da Aviação Civil Internacional, em 11 de fevereiro de 2020, a média semanal de voos diários era de 27.412. A partir de março de 2020, o número de voos começou uma queda vertiginosa, alcançando a média 2500 voos diários, que se mantém até a semana de 26 de maio de 2020 (INTERNATIONAL CIVIL AVIATION ORGANIZATION, 2020). Tal redução pode ser explicada pelas recomendações de isolamento social ou imposições de quarentena, e, evidentemente, pelas restrições generalizadas de viagens impostas pelos Estados. Entretanto, face à ausência de dados de 2020 sobre o fluxo migratório terrestre, ainda não se pode quantificar o impacto global das restrições na principal rota usada por migrantes e refugiados.

3 OS IMPACTOS DA COVID-19 NAS MIGRAÇÕES PARA O TERRITÓRIO BRASILEIRO

3.1 O ingresso no território nacional

O primeiro, e talvez mais importante, impacto da pandemia para migrantes e solicitantes de refúgio se dá no próprio ingresso no território nacional. Como regra geral, o ingresso é regulado pela Lei de Migração, a qual prevê que a expectativa de ingresso depende da emissão de um visto (art. 6º), o qual, contudo, não confere direito subjetivo de ingresso. Assim, há previsão legal de algumas hipóteses de impedimento (art. 45), as quais podem levar à repatriação do migrante ao país de sua procedência ou de sua nacionalidade (art. 49) (BRASIL, 2017b).

Essa regra geral é mitigada em algumas situações que envolvem migrantes em situação de vulnerabilidade. Nesse sentido, não será aplicada medida de repatriação (i) à pessoa em situação de refúgio ou de apatridia, de fato ou de direito; (ii) ao menor de 18 (dezoito) anos desacompanhado ou separado de sua família, exceto nos casos em que se demonstrar favorável para a garantia de seus direitos ou para a reintegração a sua família de origem; (iii) a quem necessite de acolhimento humanitário; (iv) ou, em qualquer caso, medida de devolução para país ou região que possa apresentar risco à vida, à integridade pessoal ou à liberdade da pessoa (art. 49, § 4º). Nessas hipóteses, é necessária a notificação da Defensoria Pública da União, já que a instituição tem atribuição para a tutela destes grupos vulneráveis (art. 49, § 2º)⁹.

Dentre as razões que autorizam o impedimento de ingresso há uma com fundamento sanitário prevista no art. 171, XII e XIII, do Decreto n. 9.199/17 (BRASIL, 2017a), o qual regulamentou a Lei de Migração, e que impede o ingresso da pessoa que não atenda às recomendações temporárias ou permanentes de emergências em saúde pública internacional definidas pelo Regulamento Sanitário Internacional ou de importância nacional definidas pelo Ministério da Saúde.

⁹ No caso específico de crianças e adolescentes desacompanhados ou separados, deve-se observar a Resolução Conjunta entre CONANDA, CONARE, CNIg e DPU, a qual estabelece procedimentos de identificação preliminar, atenção e proteção. Os procedimentos estabelecidos nessa norma incluem não apenas medidas de regularização migratória, mas também de apoio do ponto de vista de acolhimento.

Há um tratamento específico com relação a solicitantes de refúgio: de acordo com a normativa internacional e nacional, o pedido de refúgio só pode ser feito dentro do território nacional. No caso brasileiro, a solicitação de refúgio pode ser formalizada, a qualquer tempo, perante autoridade migratória.¹⁰ Esse pedido, que encontra respaldo no art. 7º da Lei n. 9.474/97 (Estatuto dos Refugiados) (BRASIL, 1997), independe da comprovação de situação migratória regular ou de apresentação de qualquer documento. O direito de acessar o procedimento de refúgio é, portanto, imediato e universal.

A principal consequência do pedido de refúgio é a impossibilidade de retirada compulsória do território nacional em razão do já mencionado princípio do *non-refoulement*, previsto no art. 33 da Convenção de 1951 (AGÊNCIA DA ONU PARA REFUGIADOS, 1951) e no art. 7º, § 1º, da Lei 9.474/97 (BRASIL, 1997). O princípio tem previsão também na Lei de Migração, a qual, ao tratar das medidas de retiradas compulsórias, dispõe que não será aplicada medida de devolução para país ou região que possa apresentar risco à vida, à integridade pessoal ou à liberdade da pessoa (art. 49, §4º, *in fine*). (BRASIL, 2017b).

O Estatuto dos Refugiados estabelece uma exceção quanto à proteção pelo *non-refoulement*: é o caso do refugiado considerado perigoso para a segurança do Brasil (art. 7º, § 2º, da Lei 9.474/97) (BRASIL, 1997). Esta restrição possui, ainda, amparo convencional no art. 33.2 da Convenção de 1951¹¹ (AGÊNCIA DA ONU PARA REFUGIADOS, 1951).

A interpretação deste dispositivo, no entanto, deve ser cautelosa sob pena de esvaziamento do princípio do *non-refoulement*. Para que seja adequadamente aplicada, essa restrição deve garantir ao solicitante os princípios do contraditório e à ampla defesa, e o risco deve ser concreto e devidamente comprovado (CHIARETTI; SEVERO, 2018, p. 66-67).

¹⁰ De acordo com o art. 38 da Lei n. 13.445/2017, as funções marítima, aeroportuária e de fronteira são realizadas pela Polícia Federal. Quando da apresentação do projeto da lei de migração brasileira houve muito debate a respeito da conveniência de se dissociar a autoridade migratória de uma autoridade policial, e com isso superar o paradigma anterior, de enxergar a migração a partir da perspectiva da segurança nacional, e não a partir da perspectiva humanitária, primando-se pela proteção internacional dos direitos humanos dos migrantes. (BRASIL, 2017b).

¹¹ 2. O benefício da presente disposição não poderá, todavia, ser invocado por um refugiado que por motivos sérios seja considerado um perigo para a segurança do país no qual ele se encontre ou que, tendo sido condenado definitivamente por crime ou delito particularmente grave, constitui ameaça para a comunidade do referido país.

3.2 As restrições de ingresso territorial, regularização migratória e pedido de refúgio no contexto da pandemia da Covid-19

Do ponto de vista migratório, a primeira medida adotada pelo governo brasileiro após o reconhecimento da gravidade da situação decorrente da pandemia do novo coronavírus que merece análise foi a suspensão do ingresso de venezuelanos em território nacional por um prazo de 15 (quinze) dias.

De acordo com a exposição de motivos da Portaria Conjunta nº 120/2020 (BRASIL, 2020b), a restrição se fundamentou nos riscos sanitários decorrentes da pandemia, em especial pela dificuldade de o Sistema Único de Saúde brasileiro comportar o tratamento de imigrantes infectados pelo novo coronavírus e pela dificuldade de impedir sua disseminação (art. 3º).

Foram excluídos da restrição brasileiros natos ou naturalizados, migrantes com prévia autorização de residência definitiva, profissionais estrangeiros em missão a serviço de organismo internacional e funcionários estrangeiros acreditados junto ao governo brasileiro (art. 4º). A restrição também não impediria o livre tráfego do transporte rodoviário de cargas, na forma da legislação vigente ou a execução de ações humanitárias transfronteiriças previamente autorizadas pelas autoridades sanitárias locais (art. 5º).

Por fim, a Portaria nº 120/2020 (BRASIL, 2020b) estabeleceu sanções para o caso de descumprimento das medidas disciplinadas consistentes em responsabilização civil, administrativa e penal ao agente, bem como deportação imediata com inabilitação de pedido de refúgio (art. 6º).

O primeiro ponto problemático da referida portaria foi a restrição de seu objeto aos migrantes venezuelanos. Como é sabido, a Venezuela vive atualmente um enorme êxodo migratório, sendo o maior da história recente da América Latina. Segundo dados do ACNUR, há mais de 4,5 milhões de refugiados e migrantes venezuelanos ao redor do mundo (AGÊNCIA DA ONU PARA REFUGIADOS, 2020b). Estima-se que vivam no Brasil atualmente cerca de 264 mil venezuelanos, tendo o Brasil já reconhecido mais de 37 mil venezuelanos como refugiados (AGÊNCIA DA ONU PARA REFUGIADOS, 2020a).

Trata-se, desse modo, de um fluxo migratório expressivo e com uma relevante importância humanitária. O Brasil tem adotado algumas medidas

relevantes para lidar com a situação, merecendo destaque a “Operação Acolhida”, criada em 2018 para receber migrantes e solicitantes de refúgio venezuelanos no estado de Roraima, e um reconhecimento de refugiados por um procedimento facilitado de análise *prima facie*.

Todavia, a restrição inicial aos venezuelanos carece de fundamentos mais sólidos. Apesar dos números não serem necessariamente confiáveis, os números da Covid-19 na Venezuela não se mostravam expressivos quando da edição da referida portaria. Assim, apesar de ser razoável admitir que um intenso fluxo migratório pode impactar no Sistema Único de Saúde ou mesmo na disseminação do novo coronavírus, a restrição a um povo específico e a consequente associação dele a uma doença pode fomentar sentimentos xenofóbicos e racistas, os quais seguem crescendo na região norte (RAMALHO, 2019).

Além da Constituição Federal, a própria Lei de Migração (BRASIL, 2017b) adota como política migratória o repúdio à xenofobia, ao racismo e quaisquer formas de discriminação (art. 3º, II). Há, ademais, uma postura contraditória por parte do governo brasileiro que, de um lado, reconheceu a grave e generalizada violação de direitos humanos no país vizinho para fins de concessão de refúgio *prima facie* e, por outro, fecha suas fronteiras aos venezuelanos.

Posteriormente, contudo, essa restrição foi sendo progressivamente estendida para diversos países, até que o impedimento de ingresso passou a atingir todos os estrangeiros indistintamente. As novas portarias seguiram a estrutura da Portaria Conjunta nº 120/2020 (BRASIL, 2020b), com o acréscimo de algumas novas situações de permissão de ingresso, como casos de reunião familiar, migrantes portadores de Registro Nacional Migratório¹² ou com autorização específica dada pelo governo brasileiro. Foram mantidas, contudo, as previsões de deportação e impedimento de pedido de refúgio.

O grande problema dessas portarias é a não abertura explícita de possibilidades de ingresso no território nacional em situações excepcionais. Como já mencionado, o art. 49, § 4º, da Lei de Migração (BRASIL, 2017b), prevê uma série

¹² Esta medida também é controversa, já que o art. 4º, XV, da Lei de Migração, dispõe que um dos direitos dos migrantes é “sair, de permanecer e de reingressar em território nacional, mesmo enquanto pendente pedido de autorização de residência, de prorrogação de estada ou de transformação de visto em autorização de residência”. (BRASIL, 2017b)

de restrições ao impedimento de ingresso. Trata-se de uma medida que objetiva proteger grupos vulneráveis específicos, como crianças e adolescentes separados ou desacompanhados, solicitantes de refúgio e migrantes que necessitem de acolhimento humanitário. Assim, ao restringir um direito previsto em lei, houve excesso do exercício de poder regulamentar.

A situação é ainda mais grave no que tange ao refúgio. Como já mencionado, o Brasil está obrigado a respeitar o Direito Internacional dos Refugiados, e ao não prever nenhuma hipótese de recepção de pedidos de refúgio durante a pandemia, está contrariando o princípio do *non-refoulement*.¹³

A Convenção de 1951 (AGÊNCIA DA ONU PARA REFUGIADOS, 1951) prevê uma exceção ao princípio no art. 33.2, o qual se refere especificamente a refugiados que possam levar algum tipo de perigo à segurança ou à ordem pública do país. No entanto, como já mencionado, a vedação não pode ser articulada de forma geral e irrestrita. As exceções ao princípio do *non-refoulement* neste caso devem ser avaliadas de forma individualizada (GOODWIN-GILL; MCADAM, 2007, p. 235). Além disso, deve ser comprovado o risco que o solicitante representa para o Estado, fazendo um juízo de proporcionalidade entre o que está em jogo por parte do indivíduo que busca proteção internacional e o eventual risco que ele representa (GOODWIN-GILL; MCADAM, 2007, p. 237-241; HATHAWAY, 2005, p. 353-355). Desse modo, uma exceção *prima facie* ao princípio do *non-refoulement* é flagrantemente inconveniente.¹⁴

Sobre esse tema, o ACNUR se manifestou no sentido de que os Estados devem proteger a saúde pública sem agredir os direitos de refugiados e solicitantes de refúgio. O órgão consignou que, em uma situação de pandemia, é aceitável o fechamento de fronteiras para limitar a propagação da Covid-19, mas tal medida deve ser não discriminatória, necessária, proporcional e razoável. E, mais importante, solicitantes de refúgio devem ter garantido o direito de procurar proteção

¹³ Esta restrição foi objeto da ação civil pública n. 5031124-06.2020.4.04.7100 ajuizada pela Defensoria Pública da União junto à Justiça Federal em Porto Alegre/RS.

¹⁴ A Presidência da Corte Interamericana de Direitos Humanos adotou uma medida de urgência no caso *Velez Loo v. Panamá*, que já estava em fase de supervisão de cumprimento de sentença, voltada para a proteção de migrantes e refugiados no contexto da pandemia. Dentre as medidas adotadas está, justamente, a necessidade de respeito ao princípio do *non-refoulement*. (Resolução da Presidência da CtIDH. *Velez Loo v. Panamá*. Adoção de medida urgente. 26 de mai. de 2020).

internacional e não podem ser devolvidos, direta ou indiretamente, para um país onde possam ser perseguidos (UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES, 2020a).

Para além da Convenção de 1951, vale ressaltar que sob outros tratados internacionais de direitos humanos o princípio do *non-refoulement* se revela absoluto. Isso significa que, ainda que o indivíduo seja perigoso, o caráter absoluto dos direitos humanos faz com que, em certas circunstâncias, ele não possa ser removido do território nacional (MCADAM, 2007, p. 22). Esse impedimento decorre, por exemplo, da já citada Convenção contra Tortura (1984).

Desse modo, a medida mais adequada do ponto de vista convencional é aquela que permite o acesso ao território nacional de solicitantes de refúgio sem descuidar da questão sanitária. Em que pese a compatibilização desses dois aspectos caiba aos órgãos que possuem *expertise* técnica, pode-se pensar em um acesso ao território combinado com algum modelo de quarentena e acompanhamento médico.

E mesmo para a proteção de pessoas no território brasileiro essa permissão institucional de ingresso pode ser relevante. Isso porque, como as fronteiras nacionais são muito amplas e porosas, não havendo formas eficientes de controle de ingresso, em especial pela via terrestre, esse impedimento formal de ingresso regular tende a estimular vias alternativas, inclusive com o apoio de coiotes. Uma das consequências desse ingresso, além da exposição de migrantes a situações de violação de direitos, é diminuir o controle sanitário que o Estado deve ter em momentos de pandemia.¹⁵

Ademais, para além da incompatibilidade convencional, o impedimento de ingresso também precisa levar em consideração a própria legislação ordinária. Seja do ponto de vista da Lei de Migração, seja do Estatuto dos Refugiados, o impedimento de ingresso por razões sanitárias deve ser analisado em conjunto com as exceções legais voltadas a grupos vulneráveis, as quais possuem maior densidade considerando tanto o princípio constitucional da dignidade da pessoa humana,

¹⁵ Neste sentido, Deisy Ventura afirma que “a limitação do ingresso regular nos países de destino favorece a migração em situação irregular, esta sim capaz de favorecer a propagação de doenças pela absoluta ausência de controle de sua presença em determinado território. Ademais, o ambiente de rechaço à presença de pessoas de uma dada origem pode levá-las a não buscar tratamento, por temor a medidas que tenham impacto sobre sua situação migratória.” (VENTURA, 2016, p. 68).

quanto princípios previstos na própria Lei de Migração, a qual, ao estabelecer que a promoção de entrada regular e de regularização documental é um dos princípios da política migratória brasileira, impõe um ônus argumentativo maior para a justificativa de medidas que impeçam o ingresso no território (BRASIL, 2017b).

Com relação à inabilitação de pedido de refúgio, trata-se de uma sanção sem qualquer respaldo na Lei n. 9.474/97 (BRASIL, 1997) ou na Convenção de 1951 (AGÊNCIA DA ONU PARA REFUGIADOS, 1951). Ao impedir, de forma prévia, o acesso ao pedido de refúgio, há uma evidente agressão ao princípio do *non-refoulement*, o qual não pode ser interpretado de forma restritiva para incluir apenas a não devolução, abarcando também o próprio acesso pleno ao procedimento de reconhecimento do *status* de refugiado (RAMOS, 2011, p. 31-33). E, como já registrado, não há nenhuma hipótese de impedimento de acesso além do refugiado que traga algum tipo de risco para a segurança nacional.

As hipóteses de exclusão, consistentes em critérios negativos para a avaliação do *status* de refugiado, estão previstas expressamente no art. 3º da Lei n. 9.474/97 (BRASIL, 1997), restringindo-se aos casos em que o solicitante já está protegido por um organismo internacional (inciso I), não necessita da proteção (inciso II) ou não mereça proteção por ter cometido um crime grave (incisos III e IV). Não é possível argumentar que o descumprimento das medidas previstas na portaria possa ser equiparado a um crime grave que enseje a exclusão do solicitante, já que não há, nesse caso, a prática de qualquer crime em sentido estrito. Entende-se, ainda, que a devolução no caso de crime exige uma condenação por um crime que implique algum risco para a comunidade, ou seja, que imponha algum perigo para o Estado brasileiro (HATHAWAY, 2005, p. 345-346).

É interessante notar que, mesmo na hipótese de cometimento de um crime, caso este tenha relação instrumental com o pedido de refúgio (como a apresentação de um documento falso para viabilizar o ingresso), qualquer processo administrativo ou criminal deverá ser suspenso até o julgamento do pedido de refúgio (art. 10 da Lei n. 9.474/97) (BRASIL, 1997). E, caso venha a ser reconhecida a situação de refugiado, os processos deverão ser arquivados (art. 10, § 1º, da Lei n. 9.474/97) (BRASIL, 1997).

Por fim, ainda que do ponto de vista material essa medida restritiva fosse viável, uma restrição desta natureza, por envolver acesso ao procedimento de refúgio, deveria ter sido aprovada pelo Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), órgão de deliberação coletiva com competência para aprovar instruções normativas relacionadas ao Estatuto dos Refugiados (art. 12, V, da Lei n. 9.474/97) (BRASIL, 1997).

Quanto ao processamento dos pedidos de refúgio em si, o Brasil adotou a boa prática de, em razão da suspensão dos serviços presenciais, suspender os prazos dos processos administrativos com a substituição dos atendimentos presenciais pelo uso de tecnologia para atendimento remoto (Portaria n. 2/2020 do CONARE) (BRASIL, 2020c). Em que pese isso possa dificultar o acesso de solicitantes vulneráveis ao procedimento, a suspensão do prazo diminui as chances que haja alguma perda de prazo relevante que possa culminar no indeferimento ou arquivamento do pedido de refúgio. Ademais, esta medida está de acordo com as diretrizes do ACNUR para lidar com a pandemia (UNHCR, 2020a).

4 O IMPACTO DA COVID-19 NOS REFUGIADOS E MIGRANTES RESIDENTES NO BRASIL

Como já abordado nos itens anteriores, a Constituição Federal de 1988¹⁶, os tratados internacionais¹⁷ e a Lei de Migração¹⁸, asseguram aos migrantes e aos refugiados no Brasil praticamente os mesmos direitos que aos nacionais, não sendo diferente neste momento em que estamos em Estado de Calamidade Pública até, pelo menos, 31/12/2020, decretado pelo Congresso Nacional (Decreto Legislativo n. 6, de 2020) (BRASIL, 2020a). Assim, o Estado brasileiro tem o dever de manutenção das medidas de proteção e assistência humanitária às pessoas migrantes e refugiadas, mesmo diante de eventual superlotação do sistema de saúde.

Os estados da federação também decretaram medidas de enfrentamento e prevenção à Covid-19. Dentre as referidas medidas, está a denominada

¹⁶ Art. 5º, *caput*, da Constituição Federal. O STF, em diversas decisões, fixou o sentido da norma estendendo a proteção não só aos estrangeiros residentes. (BRASIL, 1988).

¹⁷ A título de exemplo, podemos mencionar que a Corte Interamericana de Direitos Humanos, por meio da Opinião Consultiva nº 18, afirmou a igualdade de direitos entre nacionais e imigrantes, ainda que indocumentados, sendo essa uma norma de *jus cogens*.

¹⁸ Art. 4º da Lei de Migração. (BRASIL, 2017b).

“quarentena”, ou isolamento/distanciamento social, cuja repercussão não se limita às relações familiares e sociais, atingindo a atividade econômica de inúmeros setores do mercado, com impacto direto na produção e taxa de desemprego.

Nesse contexto, acompanha-se diariamente pelos noticiários o quanto as populações mais vulneráveis economicamente têm tido dificuldades para seguir as regras do distanciamento social, bem como têm sido as mais afetadas pela pandemia (MARTINS; PESSOA, 2020). Num país com a diversidade socioeconômica e nível de desigualdade como as existentes no Brasil verifica-se que, na prática, é muito difícil se implantar um regime único de isolamento ou distanciamento social que contemple as possibilidades de todas as regiões e classes sociais, dadas as muitas vulnerabilidades existentes.

No que se refere à população migrante residente no Brasil e aos refugiados, somam-se vulnerabilidades que dificultam a obtenção dos direitos básicos de que são titulares. Não se trata de problema novo¹⁹, mas que toma novos contornos na atual pandemia.

4.1 Direto ao recebimento ao auxílio emergencial por migrantes e refugiados

A Lei n. 13.982/2020 (BRASIL, 2020d), promulgada em 2 de abril deste ano e regulamentada pelo Decreto n. 10.316/2020, alterou a Lei n. 8.742/1993 (Lei Orgânica da Assistência Social), “para dispor sobre parâmetros adicionais de caracterização da situação de vulnerabilidade social para fins de elegibilidade ao benefício de prestação continuada (BPC)”, bem como para estabelecer:

[...]medidas excepcionais de proteção social a serem adotadas durante o período de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do novo coronavírus responsável pelo surto de 2019, a que se refere a Lei n. 13.979 de 6 de fevereiro de 2020. (BRASIL, 2020d).

¹⁹ “Nos países em desenvolvimento, em geral, não há restrição de ingresso, mas a ausência de políticas migratórias produz efeitos equivalentes aos das políticas restritivas. A facilidade de cruzar fronteiras porosas é sucedida por uma grande dificuldade de obter a regularização migratória. A situação migratória irregular torna a pessoa mais suscetível à precarização das condições de trabalho, aumentando o risco de degradação de sua saúde, dificultando assim a inclusão social e econômica dos migrantes, como ocorre, por exemplo, nos Brics (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul).” (VENTURA, 2015, p. 58).

Os requisitos legais abrangem todos os/as residentes no país, sejam nacionais, migrantes ou refugiados, e foram assim estabelecidos na Lei nº 13.982/2020:

"Art. 2º Durante o período de 3 (três) meses, a contar da publicação desta Lei, será concedido auxílio emergencial no valor de R\$ 600,00 (seiscentos reais) mensais ao trabalhador que cumpra cumulativamente os seguintes requisitos:

I - seja maior de 18 (dezoito) anos de idade;

II - não tenha emprego formal ativo;

III - não seja titular de benefício previdenciário ou assistencial ou beneficiário do seguro-desemprego ou de programa de transferência de renda federal, ressalvado, nos termos dos §§ 1º e 2º, o Bolsa Família;

IV - cuja renda familiar mensal per capita seja de até 1/2 (meio) salário-mínimo ou a renda familiar mensal total seja de até 3 (três) salários mínimos;

V - que, no ano de 2018, não tenha recebido rendimentos tributáveis acima de R\$ 28.559,70 (vinte e oito mil, quinhentos e cinquenta e nove reais e setenta centavos); e

VI - que exerça atividade na condição de:

a) microempreendedor individual (MEI);

b) contribuinte individual do Regime Geral de Previdência Social que contribua na forma do caput ou do inciso I do § 2º do art. 21 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991; ou

c) trabalhador informal, seja empregado, autônomo ou desempregado, de qualquer natureza, inclusive o intermitente inativo, inscrito no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico) até 20 de março de 2020, ou que, nos termos de autodeclaração, cumpra o requisito do inciso IV." (BRASIL, 2020d).

Trata-se, portanto, de benefício de caráter assistencial e temporário que se enquadra como direito fundamental e objetiva a proteção da segurança alimentar e saúde da população. Não há fundamento constitucional, convencional ou legal para se fazer distinção de sua titularidade em relação a brasileiros ou estrangeiros residentes no Brasil, para se utilizar da expressão do art. 5º, *caput* da Constituição da República (BRASIL, 1988), desde que se tratem de pessoas elegíveis ao benefício, de acordo com a lei.

Nenhuma exceção foi feita em relação aos migrantes ou refugiados, e ainda que tivesse sido feita, seria inconstitucional e ilegal, como já mencionado. A Lei n. 13.445/2017 (BRASIL, 2017b) garante o direito à assistência social, que abrange o atual auxílio-emergencial, a todos os migrantes residentes no Brasil, independentemente de sua situação migratória regular (com autorização de

residência) ou irregular (sem autorização de residência), bem como o direito de acessar serviços bancários:

"Art. 4º Ao migrante é garantida no território nacional, em condição de igualdade com os nacionais, a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, bem como são assegurados:

(...)

VIII - acesso a serviços públicos de saúde e de assistência social e à previdência social, nos termos da lei, sem discriminação em razão da nacionalidade e da condição migratória;

(...)

XIV - direito a abertura de conta bancária.

§ 1º Os direitos e as garantias previstos nesta Lei serão exercidos em observância ao disposto na Constituição Federal, independentemente da situação migratória, observado o disposto no § 4º deste artigo, e não excluem outros decorrentes de tratado de que o Brasil seja parte." (BRASIL, 2017b).

Todavia, observa-se que os migrantes têm tido ainda mais dificuldades na obtenção do benefício do que os nacionais²⁰, isso por exigências, muitas vezes ilegais, ou por desconhecimento da lei, por parte da instituição financeira responsável pelos pagamentos, no caso, a Caixa Econômica Federal, e por seus funcionários.²¹

Não é algo novo na rotina de migrantes a dificuldade de lidar com a burocracia e a falta de informação de prestadores de serviços, empregadores e até mesmo de instituições públicas e bancárias sobre qual a documentação válida para acesso aos mais diversos tipos de direitos e serviços.²² Há desconhecimento da lei, também, no que se refere à proibição de se tratar diferentemente o migrante regular ou irregular no que se refere ao acesso de direitos fundamentais, como benefícios assistenciais.

No que se refere ao auxílio emergencial, uma das principais dificuldades diz respeito à exigência de regularidade migratória e/ou documento com foto emitido no Brasil - CRNM, DP-RNM, CNH, etc. – para a liberação de valores, bem como a falta

²⁰ A Defensoria Pública da União ajuizou, perante a Justiça Federal de São Paulo, Ação Civil Pública em que levanta os principais entraves que têm sido enfrentados por essa população, bem como as providências já existentes para superá-los. (DELFIN, 2020b).

²¹ As seguintes notícias ilustram as diversas dificuldades enfrentadas pelos migrantes quando da tentativa de obtenção do auxílio: (MARTINEZ-VARGAS; MANTOVANI, Flávia, 2020; SALATI, 2020).

²² Tal dificuldade é ainda maior no que se refere a migrantes presas(os) ou egressas(os) do sistema prisional. Sobre o tema: (BARBOSA, 2020).

de padronização no que se refere à exigência de documentos, e impossibilidade de inscrição originária no CPF - Cadastro de Pessoa Física - por migrantes.²³

Todavia, é dever do agente pagador o reconhecimento de que o direito ao auxílio emergencial ocorreu, por meio de lei, em caráter geral para todos os residentes em território nacional que preencham as regras de elegibilidade, sendo o ato de pagamento apenas a forma final de implementação do benefício. O direito foi reconhecido ao titular de CPF, não havendo qualquer restrição por nacionalidade ou, ainda, situação migratória, devendo ser aceito qualquer documento hábil à identificação da pessoa, mesmo que se trate de documento estrangeiro.

4.2 O caso de Roraima: a lei municipal que restringiu o acesso de migrantes aos serviços de saúde

Entrou em vigor em 7 de janeiro deste ano a Lei Municipal de Boa Vista n. 2.074/20, determinando que a utilização dos serviços públicos por parte dos migrantes não ultrapassasse 50% do total de vagas. Caso se passasse desse limite, os estrangeiros poderiam ficar sem atendimento (ANGELO, 2020b).

A lei foi uma resposta ao aumento do fluxo migratório no estado de Roraima, especialmente de migrantes venezuelanos, associada à ideia de que tal fluxo teria impactado negativamente diversos setores na vida da população local, tais como saúde, educação e segurança.

Na justificativa ao projeto de lei, a Câmara dos Vereadores afirma que:

[..] no que tange, em específico, a saúde pública, tem-se notado que grande parte dos atendimentos nas unidades básicas de saúde, bem como no hospital municipal, estão sendo destinados a migrantes que, na maioria das vezes, pernoitam no local e logram êxito no atendimento, fazendo com que a população brasileira não consiga o direito constitucional de atendimento à saúde".²⁴ (ANGELO, 2020a).

A Prefeita de Boa Vista vetou integralmente o projeto, todavia, a Câmara dos Deputados derrubou o veto, promulgando a lei.

²³ A situação é relatada na reportagem seguinte: (DELFIM, 2020a).

²⁴Conectas Direitos Humanos. 04 de fev. de 2020. (ENTIDADES, 2020).

Tratou-se de medida discriminatória, sem fundamento legal ou que se baseasse em fatos²⁵, com contornos verdadeiramente xenófobos. Embora se trate de lei anterior à pandemia da Covid-19, revela as tensões existentes na região, e como a saúde de migrantes e refugiados²⁶ pode piorar em um momento de crise sanitária²⁷.

Tal medida, em realidade, pode tornar ainda mais gravosos para toda a população os efeitos de uma pandemia²⁸, na medida em que alija população já vulnerável do acesso aos cuidados do sistema de saúde, produz sensação de justificável medo nessa população em comparecer perante o SUS, tornando possível que o vírus se propague em razão da falta de atendimento médico e de cuidados básicos.²⁹

Embora algumas restrições sanitárias sejam lícitas em momentos de crise sanitária, como já destacado ao longo do artigo, a política que se tentou

²⁵ Pesquisa sobre a atual situação socioeconômica de Roraima revela que o estado registrou indicadores positivos de atividade econômica e diversificação no período de intensificação dos fluxos venezuelanos. Os números estão reunidos no estudo "A economia de Roraima e o fluxo venezuelano: evidências e subsídios para políticas públicas". Elaborado por pesquisadores da Diretoria de Análise de Políticas Públicas da Fundação Getúlio Vargas (FGV DAPP), do Observatório das Migrações Internacionais (OBMigra) e da Universidade Federal de Roraima (UFRR), o trabalho foi desenvolvido com financiamento da Agência da ONU para Refugiados (ACNUR) e da Escola Superior do Ministério Público da União (ESMPU). (A ECONOMIA, 2020).

²⁶ "Sob o prisma do Direito, onde se lê pandemia, leia-se provável restrição das liberdades fundamentais. A gramática da vigilância epidemiológica compreende a quarentena, a limitação ou interdição de viagens, o recrudescimento do controle fronteiriço ou mesmo o fechamento de fronteiras, a imposição de terapias, a restrição ou supressão de reuniões públicas, a vacinação obrigatória, ou até ingerências no modo como se realizam os funerais. Além das interdições mais visíveis, na cotidiana gestão da escassez que toca aos sistemas de saúde dos países periféricos, a política pública a conduzir uma urgência sanitária traz em seu bojo complexas decisões de fundo: quem terá direito às primeiras vacinas? Quais serão as prioridades de tratamento médico e acesso aos leitos hospitalares?" (VENTURA, 2009, p. 159-181).

²⁷ (BRUM, 2014). Neste artigo de Eliane Brum, Deisy Ventura foi procurada pela colunista, afirmando o seguinte: "Descrever uma epidemia é uma forma magistral de revelar as diversas formas de totalitarismo que maculam uma sociedade. Neste quesito, os brasileiros não economizaram. A divulgação, por meios de comunicação que atingem dezenas de milhões de pessoas, da foto de um homem negro, vindo da África, como suspeito de ebola, foi a apoteose do fantasma do estrangeiro como portador da doença. Veja que este fantasma é mobilizado em relação aos pobres, sobretudo negros, nunca em relação aos estrangeiros ricos e brancos. O escravagismo, terrível doença da sociedade brasileira, associa-se ao desejo conjuntural de dizer: este governo não deveria ter deixado essas pessoas entrarem. É uma espécie de lamento: tanto se esforçaram as elites para branquear este país, e agora querem preteá-lo?"

²⁸ (DELFIN, 2020c).

²⁹ Aliás, na já mencionada medida cautelar no caso Velez Loor v. Panamá, a Presidência da CtIDH determinou que migrantes devem ter acesso gratuito e sem discriminação a serviços de saúde, incluindo aqueles necessários para enfrentar a Covid-19 (Resolução da Presidência da CtIDH. Velez Loor v. Panamá. Adoção de medida urgente. 30.f. 26 de mai. de 2020).

implementar em Boa Vista, além de atentar contra direitos fundamentais, deixou de ser válida por se tentar criar restrição apenas a determinado grupo, sem respaldo jurídico também no âmbito internacional.

Referida lei, todavia, foi alvo de repercussão e debate em instituições e sociedade civil, repercutindo também no Poder Judiciário. Nota-se verdadeiro duelo de Poderes, uma vez que o próprio Poder Executivo de Boa Vista se posicionou contrariamente ao projeto de lei, que foi, todavia, aprovado pelo Legislativo, vindo, posteriormente, a ser declarado inconstitucional pelo Poder Judiciário Estadual³⁰.

A medida foi questionada também perante a Justiça Federal. A DPU e a ONG Conectas Direitos Humanos propuseram uma ação civil pública³¹, cujos pedidos foram deferidos liminarmente em sede de agravo de instrumento pelo Tribunal Regional da Primeira Região. Na decisão, considerou-se que, além de uma violação à Constituição Federal de 1988, o diploma municipal não encontra amparo na Lei de Migração (Lei 13.445/17) e em tratados internacionais internalizados pelo Brasil — como o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, o Protocolo de São Salvador e o Estatuto dos Refugiados³².

Trata-se de lei ainda em discussão, uma vez que as decisões, tanto da Justiça Estadual quanto da Justiça Federal foram proferidas em sede liminar. Fica o alerta, também, de que mesmo com a negativa dos demais Poderes em reconhecer a legitimidade da medida, não é impossível que o Poder Legislativo venha a editar outras leis de conteúdo xenófobo ou até mesmo reeditar referida lei com outros contornos.

³⁰ (ANGELO, 2020b).

³¹ (CONNECTAS, 2020).

³² Além de impedir a limitação dos atendimentos, o desembargador do TRF-1 determinou que fossem fixados cartazes, no prazo máximo de cinco dias, em todos os estabelecimentos de saúde de Boa Vista, com mensagem em português e espanhol. Os cartazes deverão dizer que “ao migrante é garantido, no território nacional, em condições de igualdade com os nacionais, o acesso a serviços públicos de saúde, sem discriminação em razão de nacionalidade e de condição migratória”. (ANGELO, 2020a).

5 CONCLUSÃO

Os dados sobre o impacto do novo coronavírus na população brasileira demonstram que os grupos mais vulneráveis são afetados de forma mais severa.³³ Migrantes e refugiados, justamente por se enquadrarem nesses grupos vulneráveis, encontram-se especialmente sujeitos aos impactos da pandemia.

Todavia, apesar de pertencerem a um grupo vulnerável, os migrantes e refugiados têm sido destituídos de direitos essenciais: desde a possibilidade de ingresso no território nacional em busca de proteção internacional até o acesso a direitos básicos. Situações de excepcionalidade, ainda que justifiquem medidas restritivas, devem sempre respeitar direitos fundamentais previstos na Constituição Federal e em tratados internacionais de direitos humanos.

Por isso, é essencial que as medidas voltadas ao combate à pandemia não se instrumentalizem em ferramentas que atinjam um núcleo irredutível de direitos fundamentais de migrantes e refugiados e que, quando esse momento for superado, todas as restrições sejam revogadas. A adoção de medidas desproporcionais e excessivas pode, ainda, trazer efeitos contrários aos desejados, como a entrada irregular no território nacional, ou mesmo a relutância de migrantes em buscar atendimento médico, o que aumentaria o risco sanitário para suas comunidades.

No que se refere a migrantes e refugiados já residentes no País, não deve haver discriminação de seu acesso ao auxílio emergencial, desde que preencham os requisitos legais para sua concessão, devendo ainda ser observada a peculiaridade da documentação portada pelo segmento por parte dos órgãos públicos atuantes na concessão e pagamento do auxílio. Ademais, não deve haver exclusão ou limitação dos citados grupos no acesso a serviços de saúde, sendo previsões legais neste sentido inconstitucionais e inconventionais.

Com relação ao impedimento de entrada no território brasileiro previsto em norma infralegal, nota-se que essa medida deve ser compatibilizada com as disposições da Lei de Migração (BRASIL, 2017b) que prevêem restrições ao impedimento de ingresso para proteger grupos vulneráveis, dentre eles os

³³ Em São Paulo, por exemplo, bairros mais pobres concentram as maiores taxas de letalidade (BERTONI, 2020).

solicitantes de refúgio e migrantes que necessitem de acolhimento humanitário. O direito à solicitação de refúgio deve ser assegurado, podendo haver compatibilização entre a entrada no território nacional e a proteção da saúde pública, por meio de medidas sanitárias, como a quarentena e acompanhamento médico.

Por fim, a pandemia da Covid-19 demonstra a importância da existência de um arcabouço normativo internacional e interno que garanta proteção aos migrantes e refugiados. A experiência recente do coronavírus reforça a necessidade de se trazer a saúde destes grupos vulneráveis para um patamar de relevância na agenda global, sendo um passo necessário para sua inclusão social e, em última análise, para garantia da dignidade da pessoa humana.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA DA ONU PARA REFUGIADOS. **Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 28 de julho de 1951**. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_a_o_Estatuto_dos_Refugiados.pdf. Acesso em: 30 maio 2020.

AGÊNCIA DA ONU PARA REFUGIADOS. **Brasil torna-se o país com maior número de refugiados venezuelanos reconhecidos na América Latina**. 31 de jan. de 2020a. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/2020/01/31/brasil-torna-se-o-pais-com-maior-numero-de-refugiados-venezuelanos-reconhecidos-na-america-latina/>. Acesso em: 30 maio 2020.

AGÊNCIA DA ONU PARA REFUGIADOS. **Venezuela**. 2020b. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/venezuela/>. Acesso em: 30 maio 2020.

ACTIVITIES of the Inter-American Commission on Humans. **Organization of American States**. [1985]. Disponível em: <https://www.cidh.oas.org/annualrep/85.86eng/chap.2.htm>. Acesso em: 26 maio 2020.

A ECONOMIA de Roraima e o fluxo venezuelano: evidências e subsídios para políticas públicas. Fundação Getúlio Vargas, Diretoria de Análise de Políticas Públicas. Rio de Janeiro: FGV DAPP, 2020. Disponível em: https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2020/02/FGV-DAPP-2020-A-economia-de-Roraima-e-o-fluxo-venezuelano_compressed.pdf. Acesso em: 30 maio 2020.

AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA. **Regulamento Sanitário Internacional – RSI 2005**. Versão em português aprovada pelo Congresso Nacional por meio do Decreto Legislativo 395/2009. c2009. Disponível em: <http://portal.anvisa.gov.br/documents/375992/4011173/Regulamento+Sanit%C3%A>

rio+Internacional.pdf/42356bf1-8b68-424f-b043-ffe0da5fb7. Acesso em: 30 maio 2020.

ANGELO, Tiago. Lei de RR que limita número de migrantes que podem utilizar UBSs é inconstitucional. **Consultor Jurídico**, 13 de março de 2020a. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-mar-13/tj-rr-derruba-lei-impoe-restricao-atendimento-migrantes>. Acesso em: 30 maio 2020.

ANGELO, Tiago. Boa Vista não pode limitar atendimento médico de migrante. **Consultor Jurídico**, 23 de abril de 2020b. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-abr-23/boa-vista-nao-limitar-atendimento-medico-migrantes>. Acesso em: 30 maio 2020.

BARBOSA, Leandro. Falta de endereço fixo impede mulheres migrantes de saírem de presídios de SP durante a pandemia. **Gênero e Número**, 25 de maio de 2020. Disponível em: <http://www.generonumero.media/mulheres-migrantes-presas-coronavirus/>. Acesso em: 30 maio 2020.

BERTONI, Estêvão. Como a desigualdade afeta a disseminação do vírus em São Paulo. **Nexo Jornal**, 4 de maio de 2020. Disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/expresso/2020/05/04/Como-a-desigualdade-afeta-a-disseminacao-do-virus-em-Sao-Paulo>. Acessado em: 31 de mai. de 2020. Acesso em: 31 maio 2020.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 25 mar. 2020.

BRASIL. Decreto legislativo n.º 6, de 2020. Reconhece, para os fins do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a ocorrência do estado de calamidade pública, nos termos da solicitação do Presidente da República encaminhada por meio da Mensagem nº 93, de 18 de março de 2020. **Diário Oficial da União**, seção: 1 - Extra, Brasília, DF: 20 mar. 2020a. Disponível em: <http://www.in.gov.br/web/dou/-/decreto-legislativo-249090982>. Acesso em: 30 maio 2020.

BRASIL. **Decreto n.º 592, de 06 de julho de 1992**. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos. Promulgação. Brasília, DF: Presidência da República, 6 jun. 1992. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm. Acesso em: 30 maio 2020.

BRASIL. **Decreto n.º 9.199, de 20 de dezembro de 2017**. Regulamenta a Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017, que institui a Lei de Migração. Brasília, DF: Presidência da República, 2017a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/Decreto/D9199.htm. Acesso em: 30 maio 2020.

BRASIL. Portaria n.º120, de 17 de março de 2020. Dispõe sobre a restrição excepcional e temporária de entrada no País de estrangeiros oriundos da República Bolivariana da Venezuela, conforme recomendação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária - Anvisa. **Diário Oficial da União**, seção: 1, Brasília, DF: 18 mar. 2020b. Disponível em: <http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-120-de-17-de-marco-de-2020-248564454>. Acesso em: 30 maio 2020.

BRASIL. Portaria n.º2, de 20 de março de 2020. Dispõe sobre a suspensão dos atendimentos presenciais, dos prazos processuais e das reuniões do Comitê Nacional para os Refugiados, de que trata a Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997. **Diário Oficial da União**, seção: 1, Brasília, DF: 25 mar. 2020c. Disponível em: https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/portarias/PORTARIA_N%C2%BA_2_DE_20_DE_MAR%C3%87O_DE_2020.pdf. Acesso em: 30 maio 2020.

BRASIL. **Lei n.º9.474, de 22 de julho de 1997**. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9474.htm. Acesso em: 30 maio 2020.

BRASIL. **Lei n.º13.445, de 24 de maio de 2017**. Institui a Lei de Migração. Brasília, DF: Presidência da República, 2017b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13445.htm. Acesso em: 30 maio 2020.

BRASIL. **Lei nº 13.982, de 02 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 2020d. Brasília, DF: Presidência da República, 2020c. Disponível em: <http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-13.982-de-2-de-abril-de-2020-250915958>. Acesso em: 30 maio 2020.

BRUM, Eliane. O vírus letal da xenofobia. **EL País**, 13 de outubro de 2014. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2014/10/13/opinion/1413206886_964834.html. Acesso em: 30 maio 2020.

CARVALHO, Laura B. **Direito Global da Saúde: antigas preocupações, novas tendências**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

CHIARETTI, Daniel; SEVERO, Fabiana Galera. **Comentários ao Estatuto dos Refugiados**. Belo Horizonte: Ed. CEI, 2018.

CHINAZZI, Matteo *et al.* The effect of travel restrictions on the spread of the 2019 novel coronavirus (Covid-19) outbreak. **SCIENCE**, Vol. 368, Edição 648, 2020, p. 395-400.

CONVENÇÃO contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes. Adotada pela resolução n. 39/46 da Assembleia Geral das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1984 e ratificada pelo Brasil em 28 de setembro de 1984. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cdhm/comite-brasileiro-de-direitos-humanos-e-politica-externa/ConvTortTratPenCruDesDegr.html>. Acesso em: 30 maio 2020.

ENTIDADES vão à Justiça contra lei que restringe acesso de migrantes à saúde em Boa Vista. **Conectas**, 04 de fevereiro de 2020. Disponível em: <https://www.conectas.org/noticias/entidades-va-a-justica-contr-lei-que-restringe-acesso-de-migrantes-a-saude-em-bo-a-vista>. Acesso em: 30 maio 2020.

DELFIN, Rodrigo Borges. CPF vira obstáculo para imigrante pedir auxílio emergencial; veja como regularizar documento. **Migramundo**. 15 de abr. de 2020a. Disponível em: <https://www.migramundo.com/cpf-vira-obstaculo-para-imigrante-pedir-auxilio-emergencial-veja-como-regularizar-o-documento/>. Acesso em: 30 maio 2020.

DELFIN, Rodrigo Borges. DPU entra com ação contra Caixa e BC para garantir pagamento de auxílio emergencial a imigrantes. **Migramundo**. 06 de maio de 2020b. Disponível em: <https://www.migramundo.com/dpu-entra-com-acao-contr-caixa-e-bc-para-garantir-pagamento-do-auxilio-emergencial-a-imigrantes/>. Acesso em: 30 maio 2020.

DELFIN, Rodrigo Borges. Respostas xenófobas ao coronavírus atrapalham combate a pandemia, apontam pesquisadores. **Migramundo**. 13 de maio de 2020c. Disponível em: <https://www.migramundo.com/respostas-xenofobas-ao-coronavirus-atrapalham-combate-a-pandemia-apontam-pesquisadores/>. Acesso em: 30 maio 2020.

GOODWIN-GILL, Guy S.; MCADAM, Jane. **The Refugee in International Law**. 3. ed. Oxford: Oxford University Press, 2007.

GOSTIN, Lawrence, *et al.* WHO Takes Action to Promote the Health of Refugees and Migrants. **The Lancet**, v. 393, n. 10185, p. 2016-2018, 2019. Disponível em: [https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736\(19\)31051-7/fulltext](https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736(19)31051-7/fulltext). Acesso em: 30 maio 2020.

HATHAWAY, James C. **The Rights of Refugees under International Law**. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

HEEMANN, Thimotie Aragon; PAIVA, Caio. **Jurisprudência Internacional de Direitos Humanos**. 3. ed. Belo Horizonte: Ed. CEI, 2020.

INTERNATIONAL CIVIL AVIATION ORGANIZATION. Global Covid Airport Status. **ICAO**, 18 de junho de 2020. Disponível em: <https://www.icao.int/safety/Pages/COVID-19-Airport-Status.aspx>. Acesso em: 30 maio 2020.

MARTINEZ-VARGAS, Ivan; MANTOVANI, Flávia. Caixa barra pagamento de auxílio emergencial a imigrantes. **Folha de São Paulo**, 7 de maio de 2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2020/05/caixa-barra-pagamento-de-auxilio-emergencial-a-imigrantes.shtml>. Acesso em: 30 maio 2020.

MARTINS, Carolina; PESSOA, Gabriela Sá. Bairros com favelas e cortiços concentram mais mortos por COVID-19 em São Paulo. **Uol**, 5 de maio de 2020. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/saude/ultimas-noticias/redacao/2020/05/05/areas-com-favelas-e-corticis-registram-mais-mortes-por-e-covid-19-em-sp.htm>. Acesso em: 30 maio 2020.

MCADAM, Jane. **Complementary Protection in International Refugee Law**. Oxford: Oxford University Press, 2007.

ONU. Covid-19 Emerging Immigration, Consular and Visa Needs and Recommendations: Brief II, Managing Limited Mobility Pathways. [*S. /.*] 15 mai. 2020. Disponível em: https://www.iom.int/sites/default/files/documents/issue_brief_2_-_ibm_052020r.pdf. Acesso em: 30 maio 2020.

ONU. Declaração Universal dos Direitos Humanos. **OHCHR**, 1998. Disponível em: <https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Pages/Language.aspx?LangID=por>. Acesso em: 30 maio 2020.

ONU. **Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration**. Nova York: United Nations, 2018. Disponível em: [un.org/pga/72/wp-content/uploads/sites/51/2018/07/migration.pdf](https://www.un.org/pga/72/wp-content/uploads/sites/51/2018/07/migration.pdf). Acesso em: 30 maio 2020.

ONU. Objetivo 3: Assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todas e todos, em todas as idades. **Nações Unidas**. [2015?] Disponível em: <https://nacoesunidas.org/pos2015/ods3/>. Acesso em: 30 maio 2020.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Convenção Americana de Direitos Humanos ("Pacto de San José de Costa Rica"), 1969. Disponível em: https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm. Acesso em: 30 maio 2020.

RAMALHO, Sérgio. Virou rotina agredir e assassinar venezuelanos em Roraima, **The Intercept Brasil**, 28 de novembro de 2019. Disponível em: <https://theintercept.com/2019/11/28/violencia-xenofobia-venezuelanos-roraima/>. Acesso em: 30 maio 2020.

RAMOS, André de Carvalho. Asilo e refúgio: semelhanças, diferenças e perspectivas. *In*: CARVALHO RAMOS, A.; RODRIGUES, G.; ALMEIDA, G. A. **60 anos de ACNUR: perspectivas de futuro**. São Paulo: Ed. CLA Cultural, 2011.

SACRAMENTO, Octávio. Cidadania e epidemia: o VIH/SIDA no âmbito das migrações internacionais. *In*: **VIH, Migraciones Y Derechos Humanos: Perspectivas Internacionales**. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO, 2019. p. 29-49. Disponível em: <<http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20191202102019/VIH-Migraciones-y-Derechos-Humanos.pdf#page=29>>. Acesso em: 30 maio 2020.

SALATI, Paula. Imigrantes enfrentam dificuldades para acessar o auxílio emergencial em SP. **G1**, 28 de maio de 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2020/05/28/imigrantes-enfrentam-dificuldades-para-acessar-o-auxilio-emergencial-em-sp.ghtml>. Acesso em: 30 maio 2020.

SARTORETTO, Laura M. **Direito dos Refugiados: do eurocentrismo às abordagens de terceiro mundo**. Porto Alegre: Arquipélago, 2018.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. **Compilação de instrumentos internacionais de direitos humanos**. Provedoria dos Direitos Humanos e Justiça. Disponível em: <http://acnudh.org/wp-content/uploads/2011/06/Compilation-of-HR-instruments-and-general-comments-2009-PDHJTimor-Leste-portugues.pdf>. Acesso em: 30 maio 2020.

UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES. **Covid-19 Crisis: Key Protection Messages (31 march 2020)**. Genebra, 1 abril de 2020a. Disponível em: <https://data2.unhcr.org/en/documents/details/75555>. Acesso em: 30 maio 2020.

VENTURA, Deisy. Impacto das crises sanitárias internacionais sobre os direitos dos migrantes. **Revista Internacional de Direitos Humanos**, v. 13, n. 23, p. 61-75, 2016.

VENTURA, Deisy. Mobilidade humana e saúde global. **Revista USP**, São Paulo, n. 107, p. 55-64, 2015.

VENTURA, Deisy. Pandemias e Estado de Exceção. *In*: CATONI, Marcelo Catoni; MACHADO, Felipe. (Org.). **Constituição e Processo: a resposta do constitucionalismo à banalização do terror**. Belo Horizonte, MG: Del Rey/IHJ, p. 159-181, 2009.

WELLMAN, Cristopher; COLE, Phillip. **Debating the ethics of immigration: is there a right to exclude?** Oxford: Oxford University Press, 2011.

WORLD HEALTH ORGANIZATION. **Coronavirus Disease 2019 (COVID-19): Situation report - 51**. Genebra: WHO, 11 março de 2020a. Disponível em: https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/situation-reports/20200311-sitrep-51-COVID-19.pdf?sfvrsn=1ba62e57_10. Acesso em: 30 maio 2020.

WORLD HEALTH ORGANIZATION. Key considerations for repatriation and quarantine of travellers in relation to the outbreak of novel coronavirus 2019-nCoV. [S,l], 11 de fevereiro de 2020b. Disponível em: <https://www.who.int/news-room/articles-detail/key-considerations-for-repatriation-and-quarantine-of-travellers-in-relation-to-the-outbreak-of-novel-coronavirus-2019-ncov>. Acesso em: 30 maio 2020.

WORLD HEALTH ORGANIZATION. **Novel Coronavirus (2019-nCoV)**: Situation report - 1, 21 January 2020c. [Genebra]: WHO, 20 Jan. 2020 Disponível em: https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/situation-reports/20200121-sitrep-1-2019-ncov.pdf?sfvrsn=20a99c10_4. Acesso em: 30 maio 2020.

WORLD HEALTH ORGANIZATION. **Novel Coronavirus (2019-nCoV)**: situation report – 10. [Genebra]: WHO, 30 dez. 2020d. Disponível em: <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/330775/nCoVsitrep30Jan2020-eng.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 30 maio 2020.

WORLD HEALTH ORGANIZATION. WHO advice for international travel and trade in relation to the outbreak of pneumonia caused by a new coronavirus in China. **WHO**, 10 de janeiro 2020e. Disponível em: <https://www.who.int/news-room/articles-detail/who-advice-for-international-travel-and-trade-in-relation-to-the-outbreak-of-pneumonia-caused-by-a-new-coronavirus-in-china>. Acesso em: 30 maio 2020.

DOI: <https://doi.org/10.30749/2177-8337.v24n48p91-105>**OS IMPACTOS DA PANDEMIA COVID-19 NA VIDA DAS PESSOAS COM
TRANSTORNO DO ESPECTRO AUTISTA*****THE IMPACTS OF PANDEMIC COVID-19 ON THE LIFE OF PEOPLE WITH
AUTISTIC SPECTRUM DISORDER***

André Machado Barbosa*

Ana Valéria Figueiredo**

Marco Antonio Serra Viegas***

Regina Lucia Napolitano Felício Felix Batista****

Resumo: As pessoas com autismo, por sofrerem com adaptação de alteração do desenvolvimento neurológico presente desde o nascimento ou começo da infância, diante do brusco rompimento da sua rotina, podem apresentar momentos de irritabilidade. Tal fato ocorre pela dificuldade causada pelo transtorno como entrave da interação social, devido a limitações na comunicação, além de alterações comportamentais, como manias, interesse restrito em coisas específicas e sensibilidade sensorial. Mediante aos fatos apresentados, e pela experiência dos autores na prática profissional, surgiu a preocupação com os impactos que essas pessoas estariam vivenciando. Desse modo, este artigo tem por objetivo tratar das questões relacionadas aos impactos do distanciamento social nesta pandemia provocada pelo vírus COVID-19. O distanciamento social determinado pela Organização Mundial da Saúde, para conter o avanço do coronavírus, tende a impactar exponencialmente as pessoas com Transtorno dos Espectro Autista. Neste contexto, pesquisou-se a respeito da quebra da rotina e seus efeitos prováveis na vida dos autistas, e saber como eles podem vir a se comportarem na fase do confinamento. Também, sugerir aos familiares a aplicabilidade de ações com fim de minimizar os prováveis efeitos pela interrupção da rotina dos autistas ao utilizarem atividades práticas que os levem à compreensão e desenvolvimento. Até porque, o processo de socialização, importante nas relações sócias dos autistas e a possível interação com outras pessoas, como a participação nos espaços sociais já destinados ao desenvolvimento, como os ambientes escolares e terapêuticos, ficado comprometidos.

Palavras chave: Autismo. Distanciamento Social. Interação Social.

* Pesquisador e Professor na Universidade Estácio de Sá. Professor na Faculdade Internacional Signorelli. Mestre em Desenvolvimento Local pelo Centro Universitário Augusto Motta. E-mail: andre.mb.adm@gmail.com.

** Pesquisadora e Professora na Universidade Estácio de Sá. Professora Adjunta do Programa de Pós-graduação em Artes da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Doutorado em Educação pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. E-mail: anavaleriadefigueiredo@gmail.com.

*** Professor do Secretaria Municipal de Educação Mesquita. Especialização em Educação e Inclusão pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. E-mail: srmarcoviegas@gmail.com.

**** Pesquisadora e Professora na Universidade Estácio de Sá. Mestre em Desenvolvimento Local pelo Centro Universitário Augusto Motta (UNISUAM). E-mail: reginafelicio01@gmail.com.

Abstract: People with autism, as they suffer from adaptation to changes in neurological development present since birth or early childhood, in the face of a sudden break in their routine, may experience moments of irritability. This fact occurs due to the difficulty caused by the disorder as an obstacle to social interaction, due to limitations in communication, and behavioral changes, such as manias, and restricted interest in specific things, and sensory sensitivity. Through the facts presented, and the authors' experience in professional practice, there was a concern about the impacts that these people would be experiencing. Thus, this article aims to address issues related to the impacts of social isolation in this pandemic caused by the COVID-19 virus. The social detachment determined by the World Health Organization, to contain the advancement of coronavirus, tends to impact exponentially people with Autism Spectrum Disorder. In this context, we sought to research about breaking the routine and its likely effects on the lives of autistic people, and to know how they can behave in the confinement phase. As well as, to suggest to family members the applicability of actions in order to minimize the likely effects of interrupting the autistic routine when using practical activities that lead to understanding and development. Especially because the socialization process, important in the autistic's social relationships and the possible interaction with other people, such as participation in social spaces already destined for development, such as school and therapeutic environments, was compromised.

Key words: Autism. Social Isolation. Social Interaction.

Recebido em: 11/06/2020
Aceito em: 29/06/2020

1 INTRODUÇÃO

Uma partícula microscópica, invisível ao olhar humano, com aproximadamente 0,00012 centímetro de diâmetro, disseminou-se pelos cinco continentes do mundo. Tal fato nos remete a profundas reflexões, como também a reescrever a nossa história com relatos de vivência e/ou experiências em todo o mundo.

O vírus conhecido como COVID-19 tem provocado situações inusitadas comparadas a situações de guerra, não presenciados por grande parte das pessoas. O caos instaurado na maioria dos países onde o vírus chegou causa, além dos problemas de saúde física, transtornos de natureza psicológica, assim como uma reviravolta na economia mundial, até mesmo nos países considerados como potências econômicas.

O evento pode ser comparado, no último século, apenas aos registros da época de guerras mundiais e à ocorrência da gripe espanhola, que atingiu com repercussões a vida social e econômica das pessoas. No caso da COVID-19, principalmente os mais vulneráveis são os idosos e as pessoas com doenças preexistentes. Porém, acompanha-se pelas inúmeras mídias sociais que, em muitos países, populações de todas as faixas etárias estão sendo muito atingidas independente de idade, sendo necessário o distanciamento social, trazendo também, em muitos casos, consequências ruins.

Considerada uma das principais medidas adotadas pela Organização Mundial da Saúde (OMS), o distanciamento social se faz necessário para que o contágio seja mitigado exponencialmente e, com isso, os pesquisadores possam ter tempo de encontrar a vacina para imunização das populações afetadas. Assim, neste momento em que o distanciamento social é recomendado, buscam-se outras formas de aproximação, como os meios tecnológicos; mas, infelizmente, excluem uma considerável parcela da sociedade, que são as pessoas com deficiências. Só que as tecnologias existentes no nosso dia a dia não promovem uma aproximação importante, que é a física, o cuidar, o afago, ou, até mesmo, aquele importante abraço.

Logo, neste momento de reclusão, a intervenção das famílias é imprescindível para que seja possível a redução dos impactos no comportamento dos autistas devido ao distanciamento social. As mudanças foram muitas – e inesperadas –, sem comunicações prévias. Lidar com a interrupção abrupta das escolas, das clínicas, dos espaços de convivência entre outras rotinas sociais e a quebra de vínculo com professores, terapeutas, outros membros da família e amigos, além do fantasma da possível contaminação, pela experiência profissionais de dois dos autores, especialistas no assunto, informamos que geram comportamentos inconstantes, angústia e medo, principalmente para as pessoas que necessitam de cuidados especiais, em especial, os autistas.

A maneira e o tempo que as pessoas com autismo levam para processar as mudanças de rotina e as informações, às vezes, é mais demorada e há necessidade de suporte para seu entendimento. Os desafios que as pessoas com autismo enfrentam são muitos e englobam uma gama de processos como: déficit na comunicação expressiva e/ou receptiva, dificuldade na compreensão do abstrato (ideias), comportamentos agressivos ou de autoflagelação, ocasionados por stress em razão da não compreensão do momento atual vivido, podendo causar situações de ansiedade e depressão.

O mais importante de tudo é conseguir equilibrar uma rotina possível e saudável para todos, pois não há perspectivas de quando tudo isso terminará e não se pode deixar os autistas sem o apoio das famílias, dos terapeutas e de todos os que compõem sua rotina. Cabe refletir que cada pessoa com autismo é única, e cada família tem sua especificidade; por não existir uma receita pronta, sempre haverá necessidades de ajustes e adaptações pontuais, visando ao bem-estar da pessoa autista.

Desse modo, esta pesquisa orienta-se no objetivo de se debruçar sobre as recentes publicações a respeito do distanciamento social provocado pela pandemia, com fim de compreender seu impacto nas pessoas com transtorno do espectro autista. Tendo em vista a quebra de rotina, tende a provocar a desorganização comportamental, como também, momentos de irritabilidade.

Com isso, suas famílias podem estar vivenciando momentos de inconstância emocional muito maiores, já que além de todos os transtornos provocados pelo

isolamento social, necessitam administrar, essa mudança de hábitos, pela interrupção das atividades escolares e terapêuticas que os autistas possuem no cotidiano.

2 METODOLOGIA

Adotamos como abordagem teórico-metodológica deste trabalho a pesquisa qualitativa, salientando, sobretudo, os aspectos dinâmicos e subjetivos, ao analisar informações mais complexas, como o comportamento, os sentimentos, as expressões e demais aspectos que possam ser observados no objeto de estudo. Assim, Bardin (1977, p. 42) explica que:

A abordagem qualitativa, enquanto exercício de pesquisa, não se apresenta como uma proposta rigidamente estruturada, ela permite que a imaginação e a criatividade levem os investigadores a propor trabalhos que explorem novos enfoques.

Sendo assim, foi realizada uma revisão da bibliografia relacionada ao tema, com a observação e a reflexão de importantes componentes na discussão atual apresentada nas pessoas com autismo e o isolamento social e seus comprometimentos no desenvolvimento cognitivo e interações sociais, com o propósito de possibilitar estratégias as famílias para amenizar o momento de confinamento e proporcionar atividades educativas que proporcionem seu desenvolvimento.

3 REFERENCIAL TEÓRICO

3.1 Autismo

A Lei nº 13.146 de 2015 (BRASIL, 2015) - Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência) estabelece quem é a pessoa com deficiência e direciona como e deve ser o processo para sua reabilitação, assim como ser obrigatório o diagnóstico e as intervenções precoces. O autismo não é uma doença, mas sim característica que precisa de atenção especial; no entanto, para proteger os direitos da pessoa incluída no TEA, a Lei nº 12.764/12, que instituiu

a Política Nacional de Proteção dos Direitos da Pessoa com Transtorno do Espectro Autista, manifestou o transtorno como deficiência, para que as pessoas tenham seus direitos respeitados. (BRASIL, 2012).

O autismo é uma condição caracterizada pelo não desenvolvimento de sentimentos que interferem nas interações sociais, nas modalidades de comunicação e no comportamento (AMERICAN PSYCHIATRIC ASSOCIATION, 2013). Todavia, é preciso entender que uma criança que tem comportamentos diferenciados não pode ser avaliada de forma que o seu comportamento diferente a inferiorize. O comportamento autista tem suas peculiaridades e entre tantas o distanciamento social é uma das mais inerentes a este grupo, sobre o qual Ribeiro corrobora ao informar.

A essência das coisas e das pessoas precisa ser descoberta e lida na realidade do outro, pessoa ou mundo. Não basta descobrir cognitivamente a essência das coisas, encontrar-se com seu sentido, é preciso ir além da essência, mergulhando no *como* das coisas, em seu significado, transformando-o no chão firme, a partir do qual a existência humana faz sentido. (RIBEIRO, 2006, p. 28).

Os indivíduos com transtorno do espectro autista apresentam alterações nos comportamentos relacionadas às habilidades de comunicação e socialização provavelmente ligados a déficits cognitivos, segundo Gadia, Tuchman e Rotta (2004, p. 83), em recentes pesquisas realizadas o autismo. Inclusive, citam que o Transtorno do Espectro Autista não é uma doença única, mas sim um distúrbio de desenvolvimento complexo, e como síndrome de manifestações comportamentais aponta características básicas como: “[...] déficits qualitativos na interação social e na comunicação [...] dentre outras.

Dessa forma, torna-se importante avaliar que existe um grande problema enfrentado pelas crianças autistas dentre a discriminação em vários ambientes. Por esses fatos, a sociedade civil organizada lutou e luta para aprovar leis que viabilizem a vida das pessoas com transtorno do espectro autista, e sobre a ótica de Khoury et al. (2014) contribui quando informa sobre:

Assim como em outros transtornos do desenvolvimento, crianças com TEA possuem necessidades educacionais especiais devido às condições clínicas, comportamentais, cognitivas, de linguagem e de adaptação social que apresentam. (KHOURY et al., 2014, p. 25).

Também Khoury et al. (2014) ressaltam a qualidade de vida individual e familiar das pessoas com transtorno do espectro autista e a inserção social, aspectos relevantes para condução desta pesquisa visto a disruptura desse processo de inserção estarem ocorrendo devido o necessário isolamento social.

3.2 Distanciamento social

De acordo com Martinez e Possídio (2020, p. 14), "o mundo vive um momento de alerta sem precedentes com a disseminação, em progressão geométrica, do Coronavírus". Neste momento, vive-se um distanciamento social para a preservação da vida humana, cabendo destacar, que nos autistas, este momento é constante, referindo se a sua introspecção.

O isolamento vivido pelo autista é o seu eu consigo mesmo, ele está mergulhado no mundo que criou e vive exclusivamente nele, negando interferências exteriores, impedindo aos outros de perceberem seu entendimento e assim privá-los da sua convivência. Esses são alguns dos impactos da Pandemia COVID-19 na vida dessas pessoas. Papa Francisco (2020, p. 9) relata que tudo o que vem ocorrendo nos abala dentro, e exorta para que todos se reconheçam como parte de uma única família e se apoiem mutuamente. É tempo de remover as desigualdades, sanar a injustiça a que mina pela raiz a saúde da humanidade inteira!

Segundo Parke e Buriel (2008, p. 113) "as famílias são continuamente confrontadas por desafios, mudanças e oportunidades" e que as "diversas mudanças na sociedade têm produzido alterações nas relações familiares". Tais desafios são referidos aqui como o desafio para cumprir rigorosamente as recomendações em resposta às orientações da Organização Mundial da Saúde frente à pandemia. São muitos os desafios, porque a quebra de rotina leva à desorganização do pensamento, comportamentos agressivos e até mesmo a outros transtornos psicológicos com a depressão, conforme relata a Autismo e Realidade (2013, p. 18).

Crianças com autismo, muitas vezes, precisam e procuram ter previsibilidade do seu ambiente. Uma pequena mudança em qualquer rotina como fazer refeições, vestir-se, tomar banho, ir para a escola em um horário diferente

do predeterminado e fora do caminho habitual, pode ser extremamente perturbadora. (AUTISMO E REALIDADE, 2013, p. 18).

Falta, a muitos autistas, a compreensão da necessidade do distanciamento social, gerando o sentimento de contrariedade da ação. Assim, sua irritabilidade torna-se visível. Uma forma de manter a atividade intelectual desses sujeitos ativa, recomenda-se a utilização do lúdico como intervenção, com ações que permitam a organização de espaços, como brinquedos de encaixe, por exemplo Lego, ou atividades conhecida e já praticada pelos familiares, para mantê-los entretidos e tentar amenizar e compensar os efeitos gerados pelas medidas recomendadas.

Os brinquedos são parceiros silenciosos que desafiam a criança possibilitando descobertas e estimulando a auto expressão. É preciso haver tempo para eles, e espaço que assegure o sossego suficiente para que a criança brinque e solte a sua imaginação, inventando, sem medo de desgostar alguém ou de ser punida. Onde possa brincar com seriedade. (CUNHA, 2007, p. 12).

Nessas horas, os pais viram professores, mediadores, psicólogos, mágicos e tudo mais que possa entreter seus filhos. Em dias de distanciamento social, é muito importante ter a consciência de mantê-los ocupados com atividades, criar uma nova rotina ou adaptá-la à anterior. Contudo, é pertinente ressaltar “que, apesar de haver alguns conteúdos informacionais para os deficientes brasileiros no âmbito do Ministério da Família Direitos Humanos e mulher”, como destaca Dantas e Bernadi (2020, p. 573) e ainda informam não haver “ainda uma preocupação em garantir a compreensão das pessoas com deficiência com maiores dificuldades intelectuais”. Sobretudo destacar segundo os mesmos autores, o grave fato:

A ausência de tomada de decisão, em relação às pessoas com deficiência, demonstra também que não houve um planejamento específico para familiares que exerçam função de cuidadores de seus entes com deficiência. Nesse ínterim, é salutar ainda demonstrar que o Estado Brasileiro, contrariando as recomendações internacionais, não divulga o número de pessoas com deficiências infectadas. (DANTAS; BERNARDI, 2020, p. 573).

A ausência de políticas que possam garantir a permanência da rotina dos autistas e não culminar nas perdas de habilidades, principalmente, nas crianças em período escolar, parecem não estarem sendo tratadas. Por esse motivo, nos tempos atuais, deve ser tratada com especial atenção. Atividades diferenciadas devem contemplar o dia, pois não é aconselhável, por especialistas, deixar crianças autistas

muito tempo sem fazer nada. Pelas circunstâncias, há uma devida atenção pela ausência de políticas públicas que atendam a necessidade dessas famílias, sobretudo em decorrência de experiências que Gómez e Terán (2014) informam:

A experiência de ter um filho com autismo pode causar conflitos entre os pais e entre os outros irmãos, dando lugar a tensões e problemas. Muitas vezes os pais podem se sentir muito mal em relação ao que sentem pelo filho; sentimentos contraditórios de pena, raiva, amor profundo, desconforto, injustiça, lamento, excesso de responsabilidade, etc. [...] Deve-se levar em conta que a criança exige mais tempo e atenção dos pais, limitando outras atividades, o que pode causar sentimentos de raiva e inveja nos outros membros da família. (GÓMEZ; TERÁN, 2014, p. 530-531).

O ser humano é ser social por sua própria essência e esse distanciamento da sociedade em suas residências, traz malefícios sob todos os pontos de vista e se faz necessário promover a interação social nas melhores formas possíveis e disponíveis na condição melhor a ser vivida.

4 INTERAÇÃO SOCIAL

No significado etimológico, a palavra interação social nos faz pensar em ideia de ação entre sujeitos. Contudo, Watzlawick, Beavin e Jackson (1998, p. 108) conceitua como "ação conjunta e interdependente de dois ou mais participantes e que produz mudanças tanto nos sujeitos como no contexto no qual a interação se desenvolve". Podemos ter a percepção de que a interação social é uma relação complexa, envolvida com inúmeras questões presentes em situações adversas.

A relação do autismo com a interação social engloba manifestações com comportamentos inconstantes e sentimentos diversos. E segundo Kaku (2015, p. 160) "acredita-se que cerca de 10% dos indivíduos autistas têm algumas características de *savants*¹). Esses *savants* fenomenais possuem capacidades muito além do entendimento científico atual". Como também o mesmo autor corrobora sobre o assunto ao destacar:

Há vários tipos de savants que despertaram recentemente a curiosidade dos cientistas. Cerca da metade deles tem alguma forma de autismo (a outra

¹ A Síndrome de *Savant* é uma condição rara, em que a pessoa portadora das mais várias desordens mentais, incluindo o autismo, apresenta brilhante talento ou habilidade contrastando com suas limitações. (SIQUEIRA et al., 2019, p. 1).

metade apresenta outros tipos de doença mental ou distúrbios psicológicos). Em geral, eles têm sérios problemas de interação social, o que leva a um profundo isolamento. (KAKU, 2015, p. 160).

Os distúrbios na interação social dos autistas, conforme explicado por Coll et al. (2004), podem ser observados desde o início da vida. As pessoas com transtorno do espectro autista apresentam dificuldades no relacionamento social e em determinados momentos, dificuldades em sustentá-los. Portanto, a limitação nessas relações é a principal questão aos autistas, visto que a solidão extrema em que vivem reflete na sua incapacidade de iniciar ou manter estas relações. É sabido que os familiares ou pais são as únicas pessoas aceitas pelos autistas nesse momento, como relata Coll et al. (2004).

Desde o início há uma extrema solidão autista, algo que na medida do possível desconsidera, ignora ou impede a entrada de tudo o que chega à criança de fora. O contato físico direto e os movimentos ou os ruídos que ameaçam romper a solidão são tratados como se não estivessem ali, ou, não bastasse isso, são sentidos dolorosamente como uma interferência penosa. (COLL et al., 2004, p. 235).

Toda a personalidade dessas crianças é determinada por extrema solidão e poucos contatos físicos diretos. Essa característica é relacionada à incapacidade de perceber ou de conceituar totalidades coerentes e a tendência a representar as realidades de forma fragmentária e parcial. A interação social, na sociologia é um conceito que determina as relações sociais desenvolvidas pelos indivíduos e grupos sociais e por se tratar de uma condição indispensável para o desenvolvimento humano e constituição das relações nas sociedades que por meio de processos interativos, o ser humano se transforma em sujeito social.

O processo de interação ou socialização é muito relevante para a construção social em diversos espaços da sociedade, é por meio dele que os sujeitos interagem e se compõem por meio da comunicação e ao mesmo tempo constroem os espaços sociais. Citando Gilberto Freyre, ele define socialização na seguinte condição:

É a condição do indivíduo (biológico) desenvolvido, dentro da organização social da cultura, em pessoas ou homem social, pela aquisição de status ou situação, desenvolvidos como membro de um grupo ou de vários grupos. (FREYRE, 1968, p. 89).

É a partir dessa interação que os sujeitos desenvolvem a comunicação, estabelecem o contato social e criam redes de relações que refletem em

determinados comportamentos sociais que citando dois pensadores que colocaram seus conceitos de interação e como ela acontece; Vygotsky (2001) coloca que a interação social possui um papel muito importante no desenvolvimento dos seres humanos, afirmando que “o comportamento do homem é formado por peculiaridades e condições biológicas e sociais do seu crescimento”; e, para Piaget (1972), o ser humano é influenciado pelas relações sociais que desenvolve durante sua vida e a partir dessas relações que são desenvolvidos os comportamentos sociais que o processo de socialização é desenvolvido em vários estágios do ser humano.

5 RESULTADOS E DISCUSSÕES

O Transtorno do Espectro Autista (TEA) é um distúrbio do desenvolvimento, ou do neurodesenvolvimento, levando a déficits na interação social e sua comunicação em todos os sentidos, correlacionados a padrões de comportamentos repetitivos. Logo, o rompimento de padrões de comportamento e sua rotina estabelecida causam momentos de irritabilidade e intolerância por parte pessoa com autismo. Portanto, implementar novas habilidades e adaptá-lo a novas rotinas de comportamento são trabalhos árduos que demandam tempo, compreensão, esforço, amabilidade, repetição e dedicação.

Considerando que pessoas com autismo apresentam maiores dificuldades em suas necessidades específicas de comportamento e aprendizagem, e possuem um desenvolvimento neurológico, psicomotor e de linguagem mais lento e muito comprometido, e que as dimensões afetiva e cognitiva desses alunos estão intimamente ligadas e favorecem o sentimento de autoestima e de aceitação de suas singularidades, estes precisam de interferências humanizadas, partindo do pressuposto que são capazes de absorver novos comportamentos e entendimento da realidade , principalmente, quando os vínculos afetivos a beneficiam e proporcionam o desenvolvimento global.

Assim, conforme Camargo e Bosa (2009), a carência de respostas das crianças autistas, tende-se, muitas vezes, à dificuldade de entendimento do que está sendo exigido dela, em vez de uma atitude de isolamento e recusa. Nesse sentido,

“julgar que a criança é alheia ao que acontece ao seu redor restringe a motivação para investir na sua potencialidade para interagir”. (CAMARGO; BOSA, 2009, p. 68).

Nesse período de distanciamento social, as famílias têm razão em se sentirem angustiadas com a ruptura abrupta do processo de intervenção, uma vez que muitas das habilidades ainda estão em processo de aprendizagem e a não estimulação pode levar a retrocessos e atrasos na aquisição.

O autismo nos fascina porque supõe um desafio para algumas de nossas motivações mais fundamentais como seres humanos. As necessidades de compreender os outros, compartilhar mundos mentais e de nos relacionarmos são muito próprias de nossa espécie, exigem-nos de um modo quase compulsivo. Por isso, o isolamento desconectado das crianças autistas é tão estranho e fascinante para nós como seria o fato de um corpo inerte, contra as leis da gravidade e de nossos esquemas cognitivos prévios, começar a voar pelos ares em nosso quarto. (COLL et al., 2004, p. 234).

O primordial é que a implantação e a implementação de uma rotina de atividades sejam planejadas e orientadas pelo profissional de apoio especializado (terapeuta) que acompanha o desenvolvimento e reconhece suas possibilidades de adaptação e entendimento, dadas as condições atuais de confinamento.

Os recursos e estratégias pedagógicas que visam a favorecer a inclusão escolar de alunos com TEA necessitam de profissionais especializados e do envolvimento de todos no processo de inclusão, de forma que esses alunos possam ter a oportunidade de participar efetivamente do espaço escolar e ampliar a sua habilidade de comunicação. (WALTER; NUNES, 2013, p. 589).

Porém, essa realidade não está presente em todas as famílias, que em virtude das dificuldades de acesso aos meios de comunicação online ou mesmo à dificuldade em se adaptar a uma relação à distância com o profissional.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em síntese, a pesquisa apresenta possibilidades de vencer o distanciamento social e suas marcas árduas deixadas nas pessoas com autismo e conseguir se organizar e responder bem às experiências desse processo vivenciado, quando são oferecidas a elas uma rotina, com atividades, de apoio terapêutico e familiar que estimulem suas potencialidades e seu desenvolvimento.

Desse modo, sugerem-se atividades concretas como jogos que envolvam alfabeto, de preferência ao estímulo de nomes familiares; também, atividades de cunho visual e corporal, proporcionando o reconhecimento de cores e formas; recursos de estimulação sensorial, e ações de organização e pareamento. Cabe destacar que dois dos autores sugerem tais atividades, baseados em suas experiências profissionais, em específico um dos pesquisadores, pois atua como professor de alunos com deficiências em Escola Especial.

Logo, torna-se importante o debate disposto neste artigo, pois os autores buscaram na relevância do tema, o destaque a e atenção ao debate pela total compreensão que direciona a um dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS). Tendo em vista que agenda 2030 visa à obtenção em promoção de sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionando o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis.

Como seres humanos e inconclusos que somos, na certeza de apresentarmos inquietações que nos movem com sentimentos de prazer e frustração, euforia e desespero, caminhamos na direção da descoberta e do desenvolvimento do pensamento crítico. E assim, possamos continuar a construir e fortalecer a concepção de uma sociedade realmente viva, democrática, diversa, coletiva e inclusiva, que esteja voltada para atender a este público, isto é, as pessoas com autismo e suas famílias, em busca de um mundo mais humano.

REFERÊNCIAS

AMERICAN PSYCHIATRIC ASSOCIATION. **Autism Spectrum Disorder**. [Filadélfia]: APA, 2013. Disponível em: https://www.psychiatry.org/File%20Library/Psychiatrists/Practice/DSM/APA_DSM-5-Autism-Spectrum-Disorder.pdf. Acesso em: 31 maio 2020.

AUTISMO E REALIDADE. **Cartilha autismo e educação**. São Paulo: Associação de Estudos e Apoio, 2013.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.

BRASIL. **Lei nº 12.764, de 27 de dezembro de 2012**. Institui a Política Nacional de Proteção dos Direitos da Pessoa com Transtorno do Espectro Autista; e altera o §

3º do art. 98 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Brasília, DF: Presidência da República, 2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12764.htm. Acesso em: 23 abr. 2020.

BRASIL. **Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015**. Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13146.htm. Acesso em: 30 abr. 2020.

CAMARGO, S. P. H.; BOSA, C. A. Competência social, inclusão escolar e autismo: revisão crítica da literatura. **Psicologia e Sociedade**, [S. l.], v. 21, n. 1, p. 65-74, 2009.

COLL, C. *et al.* **Desenvolvimento psicológico da educação**: transtornos do desenvolvimento e necessidades educativas especiais. 2. ed. Porto Alegre: ArtMed, 2004.

CUNHA, N. H. S. **Brinquedoteca**: um mergulho no brincar. 4. ed. São Paulo: Aquariana, 2007.

DANTAS, L. E. R.; BERNARDI, R. **Covid-19 e o direito brasileiro**: mudanças e impactos. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2020.

FREYRE, G. **Como e porque sou e não sou sociólogo**. Brasília, DF: Ed. UnB, 1968.

GADIA, C. A.; TUCHMAN, R.; ROTTA, N. T. Autismo e doenças invasivas de desenvolvimento. **Jornal da Pediatria**, Porto Alegre, v. 80, n. 2, p. 83-94, 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/jped/v80n2s0/v80n2Sa10>. Acesso em: 05 mar. 2020.

KAKU, M. **O futuro da mente**: a busca científica para entender, aprimorar e potencializar a mente. Rio de Janeiro: Rocco Digital, 2015.

KHOURY, L. P. *et al.* **Manejo comportamental de crianças com transtornos do espectro do autismo em condição de inclusão escolar**: guia de orientação a professores. São Paulo: Memnon, 2014.

MARTINEZ, L.; POSSÍDIO, C. **O trabalho nos tempos do coronavírus**. Brasília, DF: Saraiva, 2020.

PAPA FRANCESCO. **Vida após a pandemia**. [Vaticano]: Libreria Editrice Vaticana, 2020.

PARKE, R. D.; BURIEL, R. Socialization in the family: ethnic and ecological perspectives. *In*: DAMON, W.; LERNER, R. M. **Child and adolescent development**: an advanced course. Hoboken, NJ: Wiley, 2008. p. 95-138.

PIAGET, J. **Psicologia e epistemologia**: por uma teoria do conhecimento. Rio de Janeiro: Forense, 1972.

RIBEIRO, J. P. **Vade-mécum de gestalt-terapia**: conceitos básicos. 2. ed. São Paulo: Summus, 2006.

SIQUEIRA, T. D. A. *et al.* Síndrome de savant: compreendo sua evolução e tratamento através da literatura. **BIUS - Boletim Informativo Unimotrisaúde em Sociogerontologia**, [S. l.], v. 12, n. 5, p. 1-12, 2019. Disponível em: <https://periodicos.ufam.edu.br/index.php/BIUS/issue/view/323>. Acesso em: 30 maio 2020.

VYGOTSKY, L. S. **Construção do pensamento e da linguagem**. São Paulo: Martins Fontes, 2001.

WALTER, C. C. F.; NUNES, L. R. O. P. Comunicação alternativa para alunos com autismo no ensino regular. **Revista Educação Especial**, [S. l.], v. 26, n. 47, p. 587-602, 2013.

WATZLAWICK, P., BEAVIN, J. H., JACKSON, D. D. **Pragmática da comunicação humana**: um estudo dos padrões, patologias e paradoxos da interação. São Paulo: Cultrix, 1998.

DOI: <https://doi.org/10.30749/2177-8337.v24n48p106-129>

**A NECESSIDADE DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE TRABALHO ESPECÍFICAS
PARA A COMUNIDADE LGBTI+ DURANTE A PANDEMIA**

***THE NECESSITY OF SPECIFIC PUBLIC WORK POLICIES FOR THE LGBTI+
COMMUNITY DURING THE PANDEMIC***

Felipe Laurêncio de Freitas Alves*
Paulo Fernando Soares Pereira**

Resumo: O presente artigo objetiva entender a forma como a crise do COVID-19 afeta diferenciadamente populações mais vulneráveis, como a população LGBTI+. A metodologia utilizada é desenvolvida a partir de uma pesquisa exploratória, com o levantamento documental concernente às categorias eleitas e análise destas à luz da sociologia reflexiva. Utiliza-se, para isso, do método dedutivo, buscando números que possam nortear os reais efeitos do coronavírus no mundo do trabalho e os colocando frente às normas nacionais e internacionais de proteção dos sujeitos homoafetivos. Conclui-se que a pandemia tem impactos significativos no trabalho e na renda das pessoas, atingindo fortemente grupos vulneráveis, como os LGBTI+, o que exige a inclusão dessas particularidades nas medidas de emergência e contenção da crise, devendo o Estado prestar atenção especial ao impacto diferenciado dessas medidas sobre os direitos humanos de tais sujeitos.

Palavras-chave: Grupos vulneráveis. Pandemia. Políticas públicas. Direito ao trabalho. População LGBTI+.

Abstract: This article aims to understand how the COVID-19 crisis differently affects more vulnerable populations, such as the LGBTI+ population. The methodology used is developed from an exploratory research, searching for documents that concerns to the elected categories and their analysis in the light of the reflexive sociology. For this, the deductive method is used, looking for numbers that can guide the real effects of the coronavirus in the world of work and placing them in front of national and international standards for the protection of homosexuals. It concludes that the pandemic had significant impacts on people's work and income, affecting vulnerable groups, such as LGBTI+, which requires the inclusion of these particularities in the emergency measures and containment of the crisis, and States should pay attention particular to the differentiated impact of these measures on the human rights of such persons.

* Graduando do Curso de Direito da Universidade Federal do Maranhão – UFMA e membro do Grupo de Pesquisa e Extensão em Ciências Criminais (NUPECC/UFMA) e do Grupo de Estudos em Direitos Humanos (EDH/UNDB). São Luís, Maranhão, Brasil. E-mail: felipelaurencio@hotmail.com.

** Doutor em Direito, Estado e Constituição pela Universidade de Brasília – UnB. Mestre em Direito e Instituições do Sistema de Justiça pela Universidade Federal do Maranhão – UFMA. Graduado em Direito pela Universidade Federal de Roraima – UFRR. Integrante da Advocacia-Geral da União – AGU (Procurador Federal). São Luís, Maranhão, Brasil. E-mail: paulofsp1983@gmail.com.

Keywords: Vulnerable groups. Pandemic. Public policy. Right to work. LGBTI+ population.

Recebido em: 06/06/2020
Aceito em: 23/06/2020

1 INTRODUÇÃO

O cenário de crise da pandemia do novo coronavírus tem gerado consequências catastróficas por onde passa, tanto nos sistemas de saúde, quanto no mundo do trabalho, intensificando a vulnerabilidade de diversos grupos, como os LGBTI+, que, agora, precisam lidar com o aumento das taxas de desemprego.

Na outra ponta, percebe-se uma maior proteção dos direitos humanos da comunidade LGBTI+ no Brasil, tanto pela adoção no âmbito interno dos tratados e convenções internacionais de proteção dos direitos humanos, quanto pelas atualizações legislativas e, sobretudo, pela atuação interpretativa do Supremo Tribunal Federal (STF).

Mesmo assim, os números da violência contra a comunidade LGBTI+ no país continuam como um dos maiores do mundo, especialmente contra a população trans, o que mostra o quanto esses sujeitos ainda continuam desprotegidos e o quanto estamos distantes de alcançar níveis ideais de proteção.

Por isso, tentou-se responder quais as implicações que a homofobia traz para o mundo do trabalho e problematizar a forma como essa vulnerabilidade tem se intensificado com a crise do COVID-19, para, então, entender a necessidade de políticas públicas de trabalho específicas para os LGBTI+.

Nesse contexto, objetivou-se, de maneira geral, entender a forma como a crise do COVID-19 afeta diferenciadamente populações mais vulneráveis, como a população LGBTI+. Por objetivos específicos, empenhou-se: a) em visualizar de que maneira o aumento natural do desemprego pela pandemia do novo coronavírus tem contribuído para aumentar a vulnerabilidade social dos homoafetivos; b) em fazer um levantamento dos documentos de proteção do direito ao trabalho para esse grupo; e c) em perceber a importância de políticas públicas de trabalho voltadas especificamente para o atendimento da necessidade de proteção de direitos homoafetivos.

Em conformidade com a problematização levantada e os objetivos expostos, utilizou-se da abordagem predominantemente qualitativa, a partir de uma pesquisa exploratória, com o levantamento documental concernente às categorias eleitas e análise destes à luz da sociologia reflexiva. Como meio de operacionalizar estas

técnicas, aproveitando-se do método dedutivo, buscou-se números que pudessem nortear os reais efeitos do coronavírus no mundo do trabalho e os colocou frente a um apanhado de normas nacionais e internacionais de proteção da comunidade LGBTI+ e de proibição da discriminação por empregadores.

2 O DESEMPREGO NA PANDEMIA DE COVID-19 COMO FATOR DE INTENSIFICAÇÃO DA VULNERABILIDADE DE PESSOAS HOMOAFETIVAS

Estima-se que, apenas no primeiro mês de crise do coronavírus, tenha se resultado um declínio de 60% nos ganhos de trabalhadores informais em todo o mundo (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 2020a). Esse número é ainda maior se olharmos para o declínio esperado em países da África e da América Latina, que pode chegar a 81% (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 2020a). Estima-se, ainda, que a taxa de pobreza relativa, proporção de trabalhadores com renda mensal abaixo de 50% da renda média da população, aumente cerca de 56 pontos percentuais nas economias de renda média baixa, como é o caso do Brasil. (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 2020a).

A Organização Mundial do Trabalho (OIT) alerta para a necessidade de avaliação do impacto do COVID-19 sobre empresas e trabalhadores da economia informal nos países emergentes e em desenvolvimento considerando igualmente a forma diferenciada com que a crise impacta diferentes perfis sociodemográficos, como, por exemplo, a população LGBTI+¹, o que permitirá identificar as pessoas mais vulneráveis e com maior impacto. (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 2020b).

O Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getúlio Vargas (FGV IBRE), por meio de uma consulta feita a consumidores por telefone, aponta que 53,5% dos

¹ Essa é a terminologia utilizada pela Organização das Nações Unidas (ONU) em documento traduzido pela UNAIDS Brasil (ONU, 2013) e foi escolhida para compor a sigla utilizada no trabalho por refletir grande parte dos sujeitos retratados durante a pesquisa. Além disso, a sigla comporta os indivíduos da sigla GLBT, aprovada na I Conferência Nacional de Gays, Lésbicas, Bissexuais, Travestis e Transexuais realizada em 2008 e mais a letra "I" para Intersexo, pessoas antes denominadas de "hermafroditas", termo este que é desatualizado e depreciativo (REIS, 2018). O símbolo + foi acrescentado para abranger outras orientações sexuais, identidades e expressões de gênero não mencionadas. Existem ainda controvérsias quanto à nomeação de todos os Ts (Travestis e Transexuais), a inclusão de um Q (para *queers* ou *questioning* – indefinidos ou não-binários) ou um A (para assexuados), mas há sempre consenso quanto à necessidade de inclusão dos mais variados pertencimentos sexuais e de gênero.

entrevistados afirmam que sua família sofreu algum tipo de impacto em seus trabalhos. (FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS, 2020).

No que diz respeito ao consumo, a pesquisa mostrou que, desde abril de 2020, percentuais bem próximos de 80% dos entrevistados todos os meses responderam que estão comprando apenas produtos e serviços essenciais, número que sobe ainda mais quando analisado somente as famílias mais pobres. (FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS, 2020).

Esse fator financeiro tem impactado diretamente a população LGBTI+, como aponta a pesquisa do coletivo #VOTELGBT. Dos entrevistados, 20,7% disseram não possuir renda e 21,6% deles informaram estar desempregados (VOTELGBT, 2020). Esse índice parece ainda mais elevado quando comparado com os dados oficiais da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD), que mostra uma taxa de desocupação no primeiro trimestre de 2020 de apenas 12,2%. (IBGE, 2020).

Esses números servem para exemplificar o preconceito por empregadores na contratação de pessoas homoafetivas, situação a qual há décadas os movimentos pela luta LGBTI+ vêm denunciando².

Apenas para lembrar números mais antigos, a pesquisa Demitindo Preconceitos, da consultoria SANTO CAOS (2015) apontava que, no trabalho, apenas 47% dos sujeitos homoafetivos declaram sua orientação sexual: 90% deles contam para os colegas, 32% para algum superior e apenas 2% para o gestor de Recursos Humanos, e uma das razões para tal situação se deve ao medo de ser demitido ou de ser discriminado, já que a mesma pesquisa mostra que 40% dos entrevistados afirmam que já sofreram discriminação por orientação sexual no trabalho. O estudo ainda mostra que 38% das empresas brasileiras têm restrição para a contratação de homossexuais.

Em relatório oficial, a Organização Mundial do Trabalho (OIT) assinala que a discriminação, o assédio e a exclusão da força de trabalho geralmente ocorrem

² A luta dos movimentos LGBTI+, observa Maria da Glória Gohn (2011), abarca ações contra a discriminação, a violência e o preconceito que vitimiza os sujeitos que dela participa, e, desde sua emergência, tem agido para inserir questões relativas à homossexualidade nas agendas sociopolíticas, conferindo-lhe a visibilidade necessária a partir do reconhecimento das relações de opressão. Essa luta como movimento social, no Brasil, remonta à década de 70 com as denúncias da violência contra a população LGBTI+ na ditadura e, um pouco depois, à criação de grupos organizados como o Grupo Gay da Bahia (GGB) em 1980. Sobre a história desses movimentos como movimento organizado, ver GREEN et al. (2018).

devido à não conformidade percebida com a heteronormatividade³ dos locais de trabalho e por causa de preconceitos sobre como mulheres e homens devem aparecer e se comportar. (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 2015).

Constam ainda do relatório da OIT entrevistas feitas pela organização a lésbicas e gays, nas quais os entrevistados relataram, por exemplo, mudar o nome de seus parceiros em conversas no local de trabalho ou simplesmente evitar a discussão de suas vidas particulares, o que tem ocasionado uma ansiedade considerável e perda de produtividade. (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 2015).

Diversas pesquisas, a maior parte, americanas, já constataram esse mesmo fenômeno: Smith e Ingram (2004) concluíram que o heterossexismo⁴ no ambiente de trabalho está relacionado a resultados negativos para a saúde psicológica de indivíduos homossexuais; Ragins e Cornwell (2001) verificaram que a divulgação da orientação sexual homoafetiva no trabalho esteve associada a atitudes negativas de colegas de trabalho e menos promoções por parte dos empregadores; e Souza e Pereira (2013) perceberam que a homofobia afeta inclusive a relação entre os próprios colegas de trabalhos homossexuais, pois os mesmos materializam preconceitos em atitudes direcionadas a outros homossexuais, como, por exemplo, não sair em público com pessoas afeminadas.

A rejeição dos homossexuais afeminados parte de uma rejeição mais geral das sociedades, pelo menos as ocidentais, da feminilidade, que seria visto como um sinal de fraqueza na estrutura patriarcal. Simone de Beauvoir (1970) identifica essa recusa inclusive no complexo de inferioridade das mulheres, que não é provocado pela ausência do pênis, mas pelas simbologias que confirmam a ideia de preponderância universal dos machos e de superioridade masculina. Nesse contexto,

³ A expressão foi cunhada por Michael Warner para se referir a um conjunto de práticas sociais que sustenta a ideia de que as relações heteroafetivas são o padrão e todas as outras relações seriam desviantes e, portanto, inadequadas para a sociedade. Para saber mais, vide seu artigo *Fear of a Queer Planet*. (WARNER, 1991).

⁴ O termo, bem próximo à teoria da heteronormatividade, refere-se a ideologias anti-homossexuais e à opressão baseada no gênero, a partir da estigmatização de qualquer forma não heterossexual de comportamento, assim entende Herek (1991). Tanto para o heterossexismo, quanto para a heteronormatividade, ressalta Borrillo (2010), exige-se uma diferenciação básica entre os grupos **homo** e **hétero**, momento em que se reserva um tratamento preferencial para este último. Para Foucault (1999), esse tipo de problematização se deve à função que a sexualidade tomou de controle dos indivíduos, a partir da separação entre aceita e não aceita socialmente, entre práticas sexuais consideradas bem-educadas e as demais.

a agressividade viril representa um privilégio senhorial (BEAUVOIR, 1967) e o acesso ao poder, seja ele qual for, coloca as mulheres em situação de *double bind*: se atuam como homens, elas se expõem a perder os atributos obrigatórios identificados para ela de feminilidade e põem em questão o direito natural dos homens às posições de poder, se elas agem como mulheres, parecem incapazes e inaptadas à situação. (BOURDIEU, 2012).

Como crítica a Beauvoir, Butler, na esteira de Luce Irigaray, reflete que tanto os sujeitos homens quanto as mulheres são esteios de uma economia significativa falocêntrica e fechada, que atinge seu objetivo por meio da exclusão completa do feminino, fenômeno não adstrito unicamente ao corpo biológico da mulher, já que o gênero, na sua visão, não deve ser meramente concebido como a inscrição cultural de significado num sexo previamente dado, ele também é o meio discursivo/cultural pelo qual “a natureza sexuada” ou “um sexo natural” é produzido e estabelecido como uma superfície politicamente neutra sobre a qual age a cultura. (BUTLER, 2003).

Dessa forma, autores como Hélio Arthur Reis Irigaray, Luiz Alex Silva Saraiva e Alexandre de Pádua Carrieri (2010) e Hélio Arthur Irigaray e Maria Ester Freitas (2013) classificam distintas estratégias de sobrevivência de grupos homossexuais no ambiente laboral, como forma de defesa desse aparato excludente do sujeito efeminado. Segundo eles, os empregados masculinos homo e bissexuais **totalmente assumidos** adotam estratégias que eles dividem entre **gladiadores**, que adotam a estratégia de enfrentamento e de luta por seus direitos, e **pacificadores**, que preferem evitar qualquer tipo de conflito; os sujeitos **parcialmente assumidos** são divididos entre os que optam por ser **gente boa**, ou seja, os que, similarmente aos pacificadores, procuram ser bons colegas e bem humorados para desviar a atenção da sua orientação sexual, e os que preferem agir como **super homem**, que se esquivam de uma possível discussão sobre sua orientação sexual por meio da dedicação total ao trabalho (IRIGARAY; SARAIVA; CARRIERI, 2010; IRIGARAY; FREITAS, 2013).

Consequentemente, os homens homo e bissexuais **não assumidos** adotam estratégias que tentam afastá-los ao máximo da figura feminina, utilizando-se de três estratégias, explicam os autores. Seriam elas: a de serem percebidos como os

Machões, evitando qualquer contato social com indivíduos mais efeminados e atraindo para si o estereótipo de **macho latino grosso e tosco**; a de usarem da figura do **sedutor**, que reafirma sua heterossexualidade virtual por meio do imaginário de Don Juan, com constantes galanteios às mulheres; e a de se fazer **invisível**, preferindo passarem-se por tímidos e chamarem o mínimo de atenção possível. (IRIGARAY; SARAIVA; CARRIERI, 2010; IRIGARAY; FREITAS, 2013).

A aplicação do direito internacional dos direitos humanos, apesar disso, rechaça atitudes e práticas discriminatórias, pois é guiada pelos princípios fundamentais da universalidade, igualdade e não discriminação, na qual todos os seres humanos, independentemente de sua orientação sexual e identidade de gênero, têm o direito de usufruir da proteção da lei internacional de direitos humanos, enquanto, por sua vez, e os Estados têm obrigação de respeitar, proteger e cumprir os direitos humanos de todas as pessoas sob sua jurisdição, o que inclui prevenir abusos por terceiros e enfrentar proativamente barreiras ao gozo de direitos humanos. (ONU, 2015a).

Acontece que, no caso dos indivíduos LGBTI+, tal população sofre tanto com a discriminação oficial, na forma da lei, quanto com a discriminação não oficial, na forma de estigma social, exclusão e preconceito no trabalho, em casa, na escola e em instituições de saúde (ONU, 2013), na trilha que seguiu o Supremo Tribunal Federal (STF) que, recentemente, na Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO) nº 26/DF, compreendeu que o conceito de racismo, em sua dimensão social, também inclui a discriminação a grupos vulneráveis⁵, como é o caso desses indivíduos. (BRASIL, 2019b).

Essa violência moral, como se percebe, é muitas vezes velada em simbolismos como a falta de políticas públicas para a população LGBTI+, sob a alegação de se estar proclamando o princípio da igualdade. Mas é ao dissimular qualquer intenção discriminatória que os tratamentos discriminatórios são impostos aos dominados pelos dominantes (BORRILLO, 2010), através da opressão como

⁵ Tal raciocínio jurídico constitui uma novidade no Brasil. Porém, nos Estados Unidos, por exemplo, antes de ser juíza da Suprema Corte, Ruth Ginsburg inicia sua brilhante carreira como advogada utilizando argumento parecido, ou seja, como as questões de gênero estão baseadas em premissas que ferem o sistema jurídico assim como aqueles baseados em discriminações raciais. Em ambos os casos, não devem ser tolerados pelo ordenamento.

invisibilização e por uma estigmatização que só aparece de forma realmente declarada quando os movimentos pela luta homoafetiva reivindicam sua visibilidade. (BOURDIEU, 2012).

Apenas para demonstrar, uma pesquisa realizada pela Fundação Perseu Abramo, em parceria com a Fundação Rosa Luxemburgo Stiftung, em 2008, indicou que entre 90 a 93% das pessoas, quando questionadas, afirmaram existir preconceito contra LGBTI+ no Brasil, mas, quando a pergunta era para saber se o respondente observava a si mesmo como uma pessoa preconceituosa, um número bem menor afirmou ter preconceito: 29% contra travestis, 28% contra transexuais, 27% contra lésbicas e bissexuais e 26% contra gays (VENTURI, 2010), o que mostra a forma como o preconceito é reconhecido, de maneira abstrata, mas não assumido individualmente.

3 DIREITO HUMANO DE PROTEÇÃO E DIREITOS TRABALHISTAS DA COMUNIDADE LGBTI+

No cenário internacional, as obrigações legais dos Estados de proteger os direitos humanos de pessoas LGBTI+ estão estabelecidas no regime da Declaração Universal dos Direitos Humanos e, posteriormente, em acordos internacionais sobre o tema (ONU, 2013). Esses compromissos possuem natureza constitucional, uma vez que fazem parte do rol de direitos e garantias individuais adotado pela Constituição da República, por força do seu art. 5º, §2º⁶. (BRASIL, [1988]).

Diversos direitos, entretanto, continuam sendo afastados dessa comunidade por diversos motivos, seja porque podem ser tão marginalizado financeira, social e politicamente, que lhe falem meios para chamar a atenção dos políticos e dos outros

⁶ O dispositivo constitucional deixa estatuído que “Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes **do regime e dos princípios por ela adotados**, ou **dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte**” (BRASIL, [1988], p. 23, grifo nosso). Na visão de Mazzuoli (2011), a norma em questão deixa evidente que os tratados internacionais de direitos humanos ratificados pelo Brasil têm índole e nível constitucionais, além de aplicação imediata, não podendo ser revogados por lei ordinária posterior, sem a necessidade do rito definido pelo parágrafo terceiro do mesmo artigo. É importante ressaltar, no entanto, que prevalece no Judiciário nacional a posição do Min. Gilmar Mendes, na votação do Recurso Extraordinário nº 466.343-1/SP, para quem, os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que não tenham passado pelo quorum qualificado do parágrafo terceiro tem status normativo supralegal (BRASIL, 2009), o que, apesar de tornar inaplicável a legislação infraconstitucional com ele conflitante, nega a existência de um bloco de constitucionalidade de aplicação imediata e obrigatória.

eleitores para seus interesses, seja porque são vítimas de estereótipos tão graves que a maioria queira reprimi-la, mesmo que isso não sirva a nenhum outro interesse (DWORKIN, 2011), bastando ver que a homoafetividade ainda hoje é criminalizada em setenta países que compõem as Nações Unidas. (MENDOS, 2019).

Ronald Dworkin (2011, p. 655) nos informa que a Suprema Corte dos Estados Unidos da América do Norte passou a adotar o conceito de classes suspeitas ou quase suspeitas para determinar um escrutínio elevado na atividade interpretativa de leis discriminatórias. Essas classes, segundo ele, abarcariam os grupos "(...) que não têm o poder político necessário para tornar o processo político justo e democrático para eles".

Noutro giro, os números da violência contra a comunidade LGBTI+ no Brasil, indicador da falha estatal em proteger esses sujeitos, estão entre os maiores do mundo, especialmente contra a população trans (MICHELS, 2019). No ano de 2019, foram notificados 124 assassinatos de pessoas trans, dos quais apenas 11 casos tiveram seus suspeitos identificados, estando apenas 7% destes na prisão (BENEVIDES; NOGUEIRA, 2020). No cenário mundial, dos 331 assassinatos de transexuais e travestis, reportados entre outubro de 2018 e setembro de 2019, para a *Transgender Europe*, 130 deles aconteceram no Brasil. (TRANSRESPECT VERSUS TRANSPHOBIA WORLDWIDE, 2019).

Além disso, os dados do Grupo Gay da Bahia mostram que 420 LGBTI+ morreram no Brasil em 2018 vítimas da homolebotransfobia⁷, sendo 320 homicídios e 100 suicídios, o que denota que a cada 20 horas um LGBTI+ é vítima da LGBTfobia. (MICHELS, 2019).

A Organização das Nações Unidas (ONU, 2015b) já havia percebido que uma das violências que as pessoas LGBTI+ enfrentam é a de não poder ser quem são nos ambientes em que trabalham, desencorajando-os a falar abertamente sobre sua realidade, sua maneira de pensar e de ver o mundo, opressão que, quando

⁷ Expressão utilizada pelo movimento *queer* para identificar o preconceito contra a população LGBTI+, assim como outros neologismos, a exemplo do termo LGBTfobia. A teoria *queer* é responsável por questionar, problematizar e contestar a temática LGBTI+, possibilitando novas configurações sobre o conhecimento, o poder, a cultura e as identidades sexuais e de gênero, com toda sua carga de multiplicidade, ambiguidade e fluidez que esta noção oferece (LIMA, 2017), e, por isso, a expressão será utilizada para identificar a luta dos homoafetivos.

introjetada, faz com que a própria pessoa passe a ter dificuldade para aceitar-se como é, a respeitar a si mesma e aos outros homoafetivos.

Por isso, as agências de direitos humanos têm se esforçado na luta contra a homofobia no trabalho, o que tem resultado em alguns avanços. O Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, por exemplo, afirmou que a garantia de não discriminação, presente no Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, inclui a garantia de não ser discriminado por orientação sexual (ONU, 2006), princípio que deve ser aplicado a todos os aspectos do direito ao trabalho. (ONU, 2013).

Um painel de especialistas (PAINEL INTERNACIONAL DE ESPECIALISTAS EM LEGISLAÇÃO INTERNACIONAL DE DIREITOS HUMANOS, ORIENTAÇÃO SEXUAL E IDENTIDADE DE GÊNERO, 2007), que, no âmbito internacional, abordam uma ampla gama de padrões de direitos humanos e sua aplicação a questões LGBTI+, nesse mesmo sentido, publicaram diretrizes conhecidas como Princípios de Yogyakarta. O princípio 12 do documento coloca como deveres aos Estados:

a) Tomar todas as medidas legislativas, administrativas e outras medidas necessárias para eliminar e proibir a discriminação com base na orientação sexual e identidade de gênero no emprego público e privado, inclusive em relação à educação profissional, recrutamento, promoção, demissão, condições de emprego e remuneração; b) Eliminar qualquer discriminação por motivo de orientação sexual ou identidade de gênero para assegurar emprego e oportunidades de desenvolvimento iguais em todas as áreas do serviço público, incluindo todos os níveis de serviço governamental e de emprego em funções públicas, também incluindo o serviço na polícia e nas forças militares, fornecendo treinamento e programas de conscientização adequados para combater atitudes discriminatórias (PAINEL INTERNACIONAL DE ESPECIALISTAS EM LEGISLAÇÃO INTERNACIONAL DE DIREITOS HUMANOS, ORIENTAÇÃO SEXUAL E IDENTIDADE DE GÊNERO, 2007, p. 20).

Políticas públicas que materializassem esses compromissos internacionais têm sido ignoradas, todavia, pelo Estado brasileiro, fazendo com que se busque cumprir os direitos homoafetivos por meio da judicialização das políticas para esse grupo, como verifica Albernaz e Kauss (2015) em sua pesquisa.

Determinada atitude das instituições políticas é conhecida como fenômeno da **seletividade**, pois estas funcionam a partir de uma configuração de regras de exclusão, que impedem a institucionalização de determinados temas em estruturas capitalistas (OFFE, 1984). Do ponto de vista político, essa não-decisão ou não-

participação (*nondecision-making*), para Bachrach e Baratz (2011), representaria uma face oculta do poder, que consistiria na capacidade que indivíduos ou grupos têm de controlar ou manipular os valores sociais e políticos, impedindo que temas potencialmente “perigosos” para seus interesses e perspectivas sejam objeto de discussão e deliberação pública.

Para os autores, o estudioso não pode ignorar a possibilidade de que, por exemplo, um indivíduo ou um grupo em uma comunidade participa mais vigorosamente para apoiar o processo de não-tomada de decisões do que para participar em decisões efetivas a matérias relativamente controversas, como sendo uma das faces do poder extremamente importante. (BACHRACH; BARATZ, 2011).

Mesmo diante desse quadro, o ordenamento jurídico brasileiro viu a promulgação da Convenção nº 111 da OIT sobre discriminação em matéria de emprego e profissão por meio do Decreto nº 10.088/2019, que substituiu o Decreto nº 62.150/68 e proíbe qualquer discriminação que tenha por efeito produzir situações desfavoráveis de oportunidades ou de tratamento em matéria de emprego, e pelo qual os Estados signatários se comprometem a formular e aplicar uma política nacional que tenha por fim promover a igualdade de oportunidade e de tratamento em matéria de trabalho. (BRASIL, 2019a).

Cabe destacar que a Recomendação da OIT sobre o HIV e a AIDS e o Mundo do Trabalho (R200) informa que as disposições dessa Convenção não se compatibilizam com a discriminação na contratação ou manutenção no emprego com base no estado sorológico de HIV, real ou suposto (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 2010). Esse documento é importante na luta contra a homofobia no trabalho, principalmente se observarmos pela ótica do estigma social que sempre atribuiu as infecções de HIV e AIDS aos homossexuais. Inicialmente, inclusive, nos idos da década de 80, a infecção pelo HIV foi nominada de doença da imunodeficiência gay, ou gay-related immunodeficiency, no inglês, GRID (ALTMAN, 1982). O isolamento sanitário desses grupos tornou-se, assim, a base das poucas e injustificadas estratégias de prevenção da AIDS, as quais conseguiram ser propostas no início da epidemia, com diversos reflexos na atualidade. (AYRES et al., 2006).

Nesse mesmo contexto, além disso, conta-se com a Lei nº 9.029/1995, que proíbe a adoção de qualquer prática discriminatória e limitativa para efeito de acesso

à relação de trabalho, ou de sua manutenção, por motivo de sexo, origem, raça, cor, estado civil, situação familiar, deficiência, reabilitação profissional, idade, entre outros (BRASIL, 1995), e a Portaria nº 41/2007, do extinto Ministério do Trabalho e Emprego, que proíbe ao empregador que, na contratação ou na manutenção do emprego do trabalhador, faça a exigência de quaisquer documentos discriminatórios ou obstativos para a contratação, como, dentre outras coisas, informações sobre a orientação sexual do trabalhador. (BRASIL, 2007).

O quadro dos direitos humanos homoafetivos, não obstante, precisa conviver com a repressão do sexo, que se coincide com o desenvolvimento do capitalismo: o sexo passa a ser reprimido com vigor, por ser incompatível com uma colocação no trabalho, geral e intensa, pois a exploração sistemática da força de trabalho não pode tolerar que ela seja dissipada nos prazeres⁸, salvo naqueles, reduzidos ao mínimo, que lhe permitem reproduzir-se, ou seja, no **sexo heterossexual comportado**. (FOUCAULT, 1999).

Contudo, o próprio Foucault (1999) admite que o poder não pode nada contra o sexo e os prazeres, salvo lhes dizer não. Logo, diante de uma hegemonia liberal que atende às necessidades da produção, a maioria das ações por mudanças na estrutura do Estado, quando promovidas por intermédio de seus próprios instrumentos burocráticos, transitarão dentro das possibilidades concedidas pela mesma hegemonia, já que, para ser hegemônico, precisa guardar intacto o seu núcleo fundante. (MONICA, 2020).

É o que explica alguns poucos anseios empresariais atuais pelo aumento da diversidade de gênero, tendo em vista que, segundo dados da empresa de consultoria empresarial americana McKinsey & Company (HUNT et al., 2018), números recentes mostram haver uma correlação positiva entre diversidade de gênero nas equipes executivas e melhores performances financeiras da empresa.

Acerca desse fenômeno, ligado a conquistas dos homoafetivos no Judiciário Brasileiro, Eder Monica (2020) afirma haver um discurso liberal por detrás das decisões, por meio de uma hegemonia dos interesses dos grupos dominantes, tal como poderia ser o de obter lucro. Para ele:

⁸ Freud (2010) posiciona a necessidade econômica pelo trabalho como componente da economia libidinal, uma vez que o homem precisa subtrair à vida sexual uma grande quantidade de energia psíquica que o labor trata de gastar.

Em síntese, hegemonia seria o próprio poder e o modo como esse poder, em mãos de um grupo dominante, exerce sua capacidade de liderar e cooptar os grupos subordinados, dentro de uma tríade de condições. Em primeiro lugar, as negociações políticas sempre levarão em conta os interesses fundamentais do grupo dominante; em segundo, os dominados acessam o sistema adquirindo a linguagem do grupo dominante e adaptam suas pretensões aos interesses fundamentais hegemônicos; por fim, uma vez que os interesses fundamentais e a gramática dominante estão preservados, os dominados têm liberdade para desenvolver algumas de suas pretensões, sempre limitadas e condicionadas. Portanto, o sujeito ativo da hegemonia tem por objetivo controlar e perpetuar as disposições fundamentais da ordem jurídica, bem como as limitadas liberdades concedidas a partir das demandas dos grupos dominados, os sujeitos passivos da hegemonia. (MONICA, 2020, p. 1.363).

Como se percebe, os sujeitos dominados nesse sistema hegemônico não conseguiriam obter pleitos próprios, descolados das condições impostas pelos dominantes, pois, para que isso acontecesse, teriam que assumir uma posição ativa na disputa entre os grupos pela tomada de decisões, o que não é permitido pela cooptação de poder em que se baseiam as dinâmicas liberais-capitalistas.

4 POR QUE POLÍTICAS PÚBLICAS DE TRABALHO ESPECÍFICAS SÃO NECESSÁRIAS PARA A POPULAÇÃO LGBTI+ NO CENÁRIO DE PANDEMIA?

A quarentena afeta principalmente os grupos mais vulneráveis, grupos que compõem aquilo que Boaventura de Sousa Santos (2020) chama de Sul, fato que já chamou a atenção das organizações internacionais as quais têm percebido essa situação específica de vulnerabilidade, que tem se intensificado na pandemia.

O professor explica, quando parte a analisar a forma como a quarentena afeta grupos vulneráveis de maneira diferente, que, na sua concepção, o Sul não designa um espaço geográfico, mas um espaço-tempo político, social e cultural que marginaliza determinadas populações pela exploração capitalista, pela discriminação racial e pela discriminação sexual. (SANTOS, 2020).

Para ele, a luta desses sujeitos, marcada pelos novos movimentos sociais, trouxe consigo novas concepções de vida e de dignidade humana, o que aponta para a infinitude da experiência do homem em sociedade paradoxalmente ligada a uma finitude do planeta terra revelada pela globalização, sugerindo que as epistemologias ortodóxicas já não conseguem dar conta dessa complexidade e que não há mais como fugir de uma proposta epistemológica que permita ver esta dualidade

complexa como o outro lado da afirmação de uma inesgotável diversidade de saberes. (SANTOS, 2009).

O Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos, por meio do documento *Covid-19 and the human rights of LGBTI people*, recentemente, alertou que as pessoas LGBTI+ estão mais propensas do que a população em geral a ficar desempregadas e a viver na pobreza, em especial nesse cenário de crise, porque muitas delas trabalham no setor informal e não têm acesso a licenças médicas remuneradas ou usufruem de auxílios previdenciários por desemprego. Além disso, o documento afirma que devido a políticas discriminatórias de licença remunerada que não cobrem todos de maneira igual, as pessoas homoafetivas podem não ser capazes de se ausentar do trabalho para cuidar de familiares. (ONU, 2020).

A violência, o preconceito e a discriminação predominantes na sociedade em geral, sobretudo contra pessoas trans, outrossim, reduzem as possibilidades destas de obter educação, serviços de saúde, abrigos exclusivos e acesso ao mercado formal de trabalho, tornando-as mais suscetíveis a ser submetidas a diversas formas de violência. (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 2015).

Por essa razão, a Resolução nº 01/2020 da Organização dos Estados Americanos (OEA) recomenda que, ao emitir medidas de emergência e contenção de crises em face da pandemia do COVID-19, os Estados da região devem prestar atenção especial às necessidades e ao impacto diferenciado dessas medidas sobre os direitos humanos de grupos especialmente em risco, tais como as pessoas LGBTI+. (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 2020).

Ao contrário do que se possa dizer contra políticas públicas que tratam certos grupos de maneira diferenciada, programas de valorização da diversidade, mais do que dizer um não à discriminação, afirmam um sim à pluralidade, à inclusão e aos ambientes que promovem interações respeitosas e potencialmente criativas e inovadoras (ONU, 2015b), como devem ser os ambientes de trabalho.

Em um cenário que tende a vulnerabilizar de forma acentuada as pessoas LGBTI+, torna-se imprescindível, para vencer a crise, garantir a inclusão desta população, particularmente da população trans, na formulação de políticas de

assistência social durante a pandemia e medidas de reativação econômica. (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 2020).

No que diz respeito às políticas públicas de trabalho, a Organização Internacional do Trabalho (OIT), o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e o Programa Conjunto das Nações Unidas sobre HIV/Aids (UNAIDS) já apontavam, desde antes da pandemia, soluções que podem ser eficientes para vencer a discriminação no trabalho. (ONU, 2015b).

Pode-se elencar, entre elas: o estabelecimento de políticas e práticas de não discriminação a pessoas homoafetivas em processos de recrutamento e seleção de empregados, com atenção especial a travestis e transexuais; o estabelecimento de metas específicas para inclusão de travestis e transexuais em processos de recrutamento e seleção, realizando ações afirmativas para ampliar a participação do segmento no mercado de trabalho; a realização de ações afirmativas que favoreçam o crescimento na carreira, voltadas, sobretudo, a travestis e transexuais e; a criação de rede de incentivo a empresas que favorecem a diversidade sexual e de gênero e à empreendedores da comunidade LGBTI+. (ONU, 2015b).

Nessa perspectiva, pode-se exemplificar o programa "Cozinha e Voz", do Projeto Nacional de Empregabilidade para a população LGBTI, liderado pela OIT Brasil, que educou o primeiro grupo no final de 2017 e já conseguiu trazer cerca de 70% dos participantes para os empregos oferecidos por uma rede de empresas parceiras. (MENDOS, 2019).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Buscou-se responder durante o trabalho quais as implicações que a homofobia traz para o mundo do trabalho e problematizar a forma como essa vulnerabilidade tem se intensificado com a crise do COVID-19, para, então, entender a necessidade de políticas públicas de trabalho específicas para os LGBTI+. Nessa linha, objetivou-se, de maneira geral, entender a forma como essa crise afeta diferenciadamente populações mais vulneráveis, como os homoafetivos.

Respondendo aos objetivos específicos: a) visualizou-se de que forma o aumento natural do desemprego pela pandemia do novo coronavírus tem contribuído

para aumentar a vulnerabilidade social dos LGBTI+; b) fez-se um levantamento dos documentos de proteção do direito ao trabalho para esse grupo e; c) demonstrou-se a importância de políticas públicas de trabalho voltadas especificamente para o atendimento da necessidade de proteção de direitos homoafetivos.

A pandemia do coronavírus tem impactos significativos no trabalho e na renda das pessoas, atingindo de forma mais contundente as famílias de menor renda e grupos vulneráveis, como as pessoas LGBTI+, cujo índice de desocupação é maior que o restante da população, principalmente devido ao preconceito que sofrem na admissão e manutenção dos seus empregos.

O problema geralmente ocorre devido à heteronormatividade dos locais de trabalho, ao definir como mulheres e homens devem se comportar, o que tem ocasionado uma ansiedade considerável e perda de produtividade. Atitudes como esta, no entanto, são rechaçadas pelo direito internacional dos direitos humanos, que, guiada pelos princípios fundamentais da universalidade, igualdade e não discriminação, afirmam que os Estados têm a obrigação de respeitar, proteger e cumprir os direitos humanos de todas as pessoas sob sua jurisdição, bem como prevenir abusos por terceiros e enfrentar proativamente barreiras ao gozo desses direitos.

Diversos direitos continuam, contudo, sendo afastados da comunidade LGBTI+, que enfrenta violências tanto oficial quanto de ordem simbólica, como a de não poder ser quem são nos ambientes em que trabalham, desencorajando-os a falar abertamente sobre sua realidade, sua maneira de pensar e de ver o mundo, mesmo diante de normas nacionais e internacionais que proíbem tais atitudes. Existem diferenças de vulnerabilidade inclusive dentro da própria comunidade LGBTI+, sendo as pessoas trans as mais afetadas, uma vez que o Brasil é um dos países que mais mata travestis e transexuais no mundo.

A falta de políticas públicas no enfrentamento desses problemas contribui para o processo, fazendo com que se busque cumprir os direitos homoafetivos por meio da judicialização de temas que deveriam fazer parte da agenda nacional, mas que são evitados como meio de manipulação dos valores sociais e políticos, para impedir que cheguem no debate público.

As medidas de emergência e contenção da crise gerada pelo novo coronavírus, por isso, precisam incluir essas particularidades, devendo o Estado prestar atenção às necessidades e ao impacto diferenciado dessas medidas sobre os direitos humanos das pessoas LGBTI+, como, por exemplo, ao estabelecer políticas e práticas de não discriminação desses sujeitos em processos de recrutamento e seleção de empregados, ao realizar ações afirmativas para ampliar a participação de transexuais e travestis no mercado de trabalho, ao realizar ações afirmativas que favoreçam o crescimento destas pessoas na carreira e ao criar uma rede de incentivo a empresas que favorecem a diversidade sexual e de gênero.

Cabe dizer, por fim, que a construção de políticas públicas de trabalho envolve diversos atores, não só estatais, e por isso precisa dialogar com os detentores dos meios de concretização de tais políticas, nesse caso, com os empregadores. Somente a partir de uma mudança de valores, que incentive os empreendimentos com ambientes de trabalho inclusivos e não apenas com incentivos governamentais, como com uma maior valorização dos consumidores, é que se poderá obter padrões mais elevados de concretização de direitos humanos.

REFERÊNCIAS

ALBERNAZ, Renata Ovenhausen; KAUSS, Bruno Silva. Reconhecimento, igualdade complexa e luta por direitos à população LGBT através das decisões dos tribunais superiores no Brasil. **Psicologia Política**, São Paulo, v. 15, n. 34, p. 547-561, 2015. Disponível em:

<https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/173285/001056433.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 03 jun. 2020.

ALTMAN, Lawrence K. New homosexual disorder worries health officials. **The New York Times**, Nova Iorque, 1982. Disponível em:

<https://www.nytimes.com/1982/05/11/science/new-homosexual-disorder-worries-health-officials.html>. Acesso em: 27 fev. 2020.

AYRES, J. R. C. M. *et al.* Risco, vulnerabilidade e práticas de prevenção e promoção da saúde. *In*: CAMPOS, G. W. S. *et al.* (Orgs.). **Tratado de saúde coletiva**. São Paulo: Hucitec; Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2006. Disponível em:

https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4924370/mod_resource/content/1/Ayres%20e%20colaboradores.pdf. Acesso em: 27 fev. 2020.

BACHRACH, Peter; BARATZ, Morton. Duas faces do poder. Tradução: Gustavo Biscaia de Lacerda. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 19, n. 40, p. 149-157,

2011. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rsocp/v19n40/11.pdf>. Acesso em: 03 jun. 2020.

BEAUVOIR, Simone de. **O segundo sexo**: a experiência vivida. Tradução: Sérgio Milliet. 2. ed. São Paulo: Difusão Europeia do Livro, 1967.

BEAUVOIR, Simone de. **O segundo sexo**: fatos e mitos. 4. ed. São Paulo: Difusão Europeia do Livro, 1970.

BENEVIDES, Bruna G.; NOGUEIRA, Sayonara Naider (Orgs.). **Dossiê dos assassinatos e da violência contra travestis e transexuais brasileiras em 2019**. São Paulo: Expressão Popular: ANTRA: IBTE, 2020. Disponível em: <https://antrabrasil.files.wordpress.com/2020/01/dossic3aa-dos-assassinatos-e-da-violc3aancia-contra-pessoas-trans-em-2019.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2020.

BORRILLO, Daniel. **Homofobia**: história e crítica de um preconceito. Belo Horizonte: Autêntica, 2010.

BOURDIEU, Pierre. **A dominação masculina**. Tradução: Maria Helena Kühner. 11. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2012.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 14 abr. 2020.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Portaria Ministro de Estado do Trabalho e Emprego nº 41 de 28.03.2007. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 30 mar. 2017. Disponível em: http://www.normaslegais.com.br/legislacao/portariamte41_2007.htm. Acesso em: 23 maio 2020.

BRASIL. **Lei nº 9.029, de 13 de abril de 1995**. Proíbe a exigência de atestados de gravidez e esterilização, e outras práticas discriminatórias, para efeitos admissionais ou de permanência da relação jurídica de trabalho, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1995. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9029.htm. Acesso em: 23 maio 2020.

BRASIL. **Decreto nº 10.088, de 5 de novembro de 2019**. Consolida atos normativos editados pelo Poder Executivo Federal que dispõem sobre a promulgação de convenções e recomendações da Organização Internacional do Trabalho - OIT ratificadas pela República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Presidência da República, 2019a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D10088.htm#art5. Acesso em: 18 jun. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação direta de inconstitucionalidade por omissão nº 26**. Requerente: Partido Popular Socialista. Relator: Min. Celso de Mello. Brasília, DF, 13 de junho de 2019b. Disponível em:

<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADO26votoMAM.pdf>.
Acesso em: 16 mar. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n. 466.343-1/SP**.
Recorrente: Banco Bradesco S/A. Recorrido: Luciano Cardoso Santos. Relator: Min.
Cezar Peluso. Brasília, DF, 5 de junho de 2009. Disponível em:
<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=595444>.
Acesso em: 22 mar. 2020.

BUTLER, Judith P. **Problemas de gênero**: feminismo e subversão da identidade.
Tradução de Renato Aguiar. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

DWORKIN, Ronald. **A virtude soberana**: a teoria e a prática da igualdade.
Tradução: Jussara Simões. 2. ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2011.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. Instituto Brasileiro de Economia. **Impacto da
pandemia do novo coronavírus nos consumidores e empresários**. Rio de
Janeiro: FGV IBRE, 2020. Disponível em:
https://portalibre.fgv.br/data/files/44/73/3D/FE/08332710199794F68904CBA8/Impacto%20da%20Pandemia%20de%20Covid-19%20em%20empresas%20e%20consumidores%20-%20FGV%20IBRE%20SUEP_abril_2020%20_2_.pdf?utm_source=portal-fgv&utm_medium=fgvnoticias&utm_campaign=fgvnoticias-2020-05-21. Acesso em:
22 maio 2020.

FOUCAULT, Michel. **História da sexualidade I**: a vontade de saber. Tradução:
Maria Thereza da Costa Albuquerque; J. A. Guilhon Albuquerque. 13. ed. Rio de
Janeiro: Edições Graal, 1999.

FREUD, Sigmund. **O mal-estar na cultura**. Tradução: Renato Zwick. Porto Alegre:
L&PM, 2010.

GOHN, Maria da Glória (Org.). **Movimentos sociais no início do século XXI**:
antigos e novos atores. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2011.

GREEN, James N. *et al.* (Orgs.). **História do movimento LGBT no Brasil**. São
Paulo: Alameda, 2018.

HEREK, Gregory M. Stigma, prejudice and violence against lesbians and gay men. *In*:
GONSIORREK, John C.; WEINRICH, James D. **Homosexuality**: research implications
for public policy. Newbury Park: Sage, 1991, p. 60-80.

HUNT, V. *et al.* **Delivering through diversity**. [*S. I.*]: McKinsey & Company, 2018.
Disponível em:
https://www.mckinsey.com/~media/McKinsey/Business%20Functions/Organization/Our%20Insights/Delivering%20through%20diversity/Delivering-through-diversity_full-report.ashx. Acesso em: 05 jun. 2020

IBGE. **Pesquisa nacional por amostra de domicílios contínua**: trimestre jan-fev-mar/2020. Brasília: Coordenação de Trabalho e Rendimento, 2020. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/9173-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios-continua-trimestral.html?=&t=downloads>. Acesso em: 23 maio 2020.

IRIGARAY, Hélio Arthur; FREITAS, Maria Ester. Estratégia de sobrevivência dos gays no ambiente de trabalho. **Psicologia Política**, [S. l.], v. 13, n. 26, p. 75-92, 2013. Disponível em: https://pesquisa-eaesp.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/arquivos/m_ester_-_estrategia_de_sobrevivencia_-_v13n26a06.pdf. Acesso em: 16 jun. 2020.

IRIGARAY, Hélio Arthur Reis; SARAIVA, Luiz Alex Silva; CARRIERI, Alexandre de Pádua. Humor e discriminação por orientação sexual no ambiente organizacional. **Revista de Administração Contemporânea**, Curitiba, v. 14, n. 5, p. 890-906, 2010. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1415-6552010000500008&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 16 jun. 2020.

LIMA, Andréa Moreira. **Política sexual**: os direitos LGBT entre o universal e o particular. Belo Horizonte: Relicário Edições, 2017.

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

MENDOS, Lucas Ramón. **State-sponsored homophobia 2019**. Genebra: ILGA, 2019. Disponível em: https://ilga.org/downloads/ILGA_State_Sponsored_Homophobia_2019.pdf. Acesso em: 25 mar. 2020.

MICHELS, Eduardo. **Mortes violentas de LGBT+ no Brasil**: relatório 2018. [Bahia]: Site Homofobia Mata, 2019. Disponível em: <https://grupogaydabahia.files.wordpress.com/2020/03/relatorio-2018.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2020.

MONICA, Eder Fernandes. A hegemonia do discurso liberal sobre direitos homossexuais no STF. **Revista Direito e Práxis**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 2, p. 1.358-1.390, 2020. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaceaju/article/view/50211/33891>. Acesso em: 05 jun. 2020.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Comissão Interamericana de Direitos Humanos. **Violência contra pessoas lésbicas, gays, bissexuais, trans e intersexo nas Américas**. OAS/Ser.L/V/II.Doc. 36/15, rev. 1, 12 nov. 2015. Disponível em: <http://www.oas.org/pt/cidh/docs/pdf/ViolenciaPessoasLGBTI.pdf>. Acesso em: 23 maio 2020.

ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS. Comissão Interamericana de Direitos Humanos. **Resolução n. 01/2020, de 10 de abril de 2020**. Pandemia y

derechos humanos en las Américas. Disponível em:
<http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-1-20-es.pdf>. Acesso em: 23 maio 2020.

OFFE, Claus. **Problemas estruturais do Estado capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. Conferência Geral da Organização Internacional do Trabalho. **R200 - recomendação sobre o HIV e a AIDS e o mundo do trabalho**. Tradução do Departamento de DST, Aids e Hepatites Virais do Ministério da Saúde e do Ministério do Trabalho e Emprego. Brasília, DF: OIT, 2010. Disponível em: https://www.ilo.org/brasil/convencoes/WCMS_242768/lang-pt/index.htm. Acesso em: 23 maio 2020.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Discrimination at work on the basis of sexual orientation and gender identity**: results of the ILO's PRIDE Project. Geneva: ILO, 2015. Disponível em:
https://www.ilo.org/gender/WCMS_368962/lang-en/index.htm. Acesso em: 23 maio 2020.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **ILO monitor**: COVID-19 and the world of work. 3. ed. [Genebra]: ILO, 2020a. Disponível em:
https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/documents/briefingnote/wcms_743146.pdf. Acesso em: 23 maio 2020.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Rapid assessment of the impact of COVID-19 on enterprises and workers in the informal economy in developing and emerging countries**: guidelines. 28 abr. 2020b. Disponível em: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---travail/documents/publication/wcms_743032.pdf. Acesso em: 23 maio 2020.

ONU. Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos. **Covid-19 and the human rights of LGBTI people**. 17 abr. 2020. Disponível em:
<https://www.ohchr.org/Documents/Issues/LGBT/LGBTIpeople.pdf>. Acesso em: 23 maio 2020.

ONU. Comitê dos Direitos Econômicos Sociais e Culturais. **General comment no. 18**: the right to work (art. 6 of the covenant). E/C.12/GC/18, 6 fev. 2006. Disponível em: <https://www.refworld.org/docid/4415453b4.html>. Acesso em: 28 abr. 2020.

ONU. Conselho de Direitos Humanos. **Discrimination and violence against individuals based on their sexual orientation and gender identity**: report of the office of the United Nations high commissioner for human rights. [Genebra]: United Nations, 2015a. Disponível em:
<https://undocs.org/Home/Mobile?FinalSymbol=A%2FHRC%2F29%2F23&Language=E&DeviceType=Mobile>. Acesso em: 14 mar. 2020.

ONU. **Nascidos livres e iguais**: orientação sexual e identidade de gênero no regime internacional de direitos humanos. Tradução da UNAIDS Brasil. Brasília: [s. n.], 2013. Disponível em: https://www.ohchr.org/Documents/Publications/BornFreeAndEqualLowRes_Portuguese.pdf. Acesso em: 14 mar. 2020.

ONU. **Promoção dos direitos humanos de pessoas LGBT no mundo do trabalho**. 2. ed. Brasília: OIT: UNAIDS: PNUD: 2015b.

PAINEL INTERNACIONAL DE ESPECIALISTAS EM LEGISLAÇÃO INTERNACIONAL DE DIREITOS HUMANOS, ORIENTAÇÃO SEXUAL E IDENTIDADE DE GÊNERO.

Princípios de Yogyakarta. Tradução: Jones de Freitas. [S. /]: Yogyakarta, 2007.

Disponível em:

http://www.dhnet.org.br/direitos/sos/gays/principios_de_yogyakarta.pdf. Acesso em: 10 abr. 2020.

RAGINS, Belle Rose; CORNWELL, John. Pink triangles: antecedents and consequences of perceived workplace discrimination against gay and lesbian employees. **Journal of Applied Psychology**, Washington, v. 86, n. 6, p. 1244-1261, 2001. Disponível em: <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/11768065/>. Acesso em: 02 jun. 2020.

REIS, Toni (Org.). **Manual de comunicação LGBTI+**. 2. ed. Curitiba: Núcleo de Estudos Afro-Brasileiros da UFPR, 2018. Disponível em:

<https://www.grupodignidade.org.br/wp-content/uploads/2018/05/manual-comunicacao-LGBTI.pdf>. Acesso em: 15 maio 2020.

SANTO CAOS. **Demitindo preconceitos**: por que as empresas precisam sair do armário. [S. /: s. n.], 2015. Disponível em:

<https://www.santocaos.com.br/biblioteca/demitindo-preconceitos-apresentacao-final.pdf>. Acesso em: 22 maio 2020.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A cruel pedagogia do vírus**. Coimbra: Edições Almedina, 2020.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Um ocidente não-ocidentalista?: a filosofia à venda, a douda ignorância e a aposta de pascal. *In*: SANTOS, Boaventura de Sousa; MENESES, Maria Paula (orgs.). **Epistemologias do sul**. Coimbra: Almedina, 2009. p. 445-486. Disponível em:

<https://estudogeral.uc.pt/bitstream/10316/80317/1/Um%20Ocidente%20nao-ocidentalista.pdf>. Acesso em: 2 jun. 2020.

SMITH, Nathan Grant; INGRAM, Kathleen. Workplace heterosexism and adjustment among lesbians, gay, and bisexual individuals: the role of unsupportive social interactions. **Journal of Counseling Psychology**, Washington, v. 51, n. 1, p. 57-67, 2004. Disponível em:

https://www.researchgate.net/publication/232557288_Workplace_Heterosexism_and

_Adjustment_Among_Lesbian_Gay_and_Bisexual_Individuals_The_Role_of_Unsupportive_Social_Interactions. Acesso em: 02 jun. 2020.

SOUZA, Eloisio Moulin de; PEREIRA, Severino Joaquim Nunes. (Re)produção do heterossexismo e da heteronormatividade nas relações de trabalho: a discriminação de homossexuais por homossexuais. **Revista de Administração do Mackenzie (RAM)**, São Paulo, v. 14, n. 4, p. 76-105, 2013. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1678-69712013000400004&script=sci_abstract&tlng=pt. Acesso em: 02 jun. 2020.

TRANSRESPECT VERSUS TRANSPHOBIA WORLDWIDE. 331 reported murders of trans and gender-diverse people between 1 October 2018 and 30 September 2019. [S. l.: s. n.], 2019. Disponível em: https://transrespect.org/wp-content/uploads/2019/11/TvT_TMM_TDoR2019_SimpleTable.pdf. Acesso em: 10 abr. 2020.

VENTURI, Gustavo. **Diversidade sexual e homofobia no Brasil**: intolerância e respeito às diferenças sexuais. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2010. Disponível em: <https://fpabramo.org.br/2010/02/13/diversidade-sexual-e-homofobia-no-brasil-intolerancia-e-respeito-as-diferencas-sexuais/>. Acesso em: 17 abr. 2020.

VOTELGBT. **Durante pandemia LGBTs sofrem com desemprego maior, problemas de saúde mental e tensões no convívio familiar, revela pesquisa inédita**. [S. l.: s. n.], 2020. Disponível em: <https://www.votelgbt.org/pesquisas>. Acesso em: 22 maio 2020.

WARNER, Michael. Introduction: fear of a queer planet. **Social Text**, Durham, n. 29, p. 3-17, 1991. Disponível em <https://sgrattan361.qwriting.qc.cuny.edu/files/2010/09/warnerfearofaqueer.pdf>. Acesso em: 25 maio 2020.

DOI: <https://doi.org/10.30749/2177-8337.v24n48p130-145>

O PROCESSO ESTRUTURAL COMO MECANISMO DE ACESSO A DIREITOS SOCIAIS POR GRUPOS VULNERÁVEIS: RESSIGNIFICAÇÃO DO PAPEL DO PODER JUDICIÁRIO

THE STRUCTURAL SUIT AS A MECHANISM OF ACCESS TO SOCIAL RIGHTS BY VULNERABLE GROUPS: THE RESSIGNIFICATION OF THE ROLE OF JUDICIARY

Daniele Mendes de Melo*

Resumo: O presente artigo busca trazer uma proposta de atuação do Poder Judiciário em face de políticas públicas em favor de grupos vulneráveis. A dimensão coletiva dos direitos sociais assume relevo para restabelecer a perda do equilíbrio das relações sócio-econômicas de determinados grupos sociais sistematicamente excluídos dos direitos sociais e dependentes do Estado do Bem-Estar Social para assegurar-lhes o mínimo existencial. Será explorada a possibilidade de os juízes mediar esforços para uma interlocução com as partes e especialistas assim como de atuarem em ações coordenadas, desenvolvidas em etapas, para a implementação do direito social postulado em favor da coletividade.

Palavras-chave: Acesso à justiça. Direitos Sociais. Grupos Vulneráveis. Mínimo Existencial. Processo Estrutural.

Abstract: This article seeks to bring a proposal for action by the Judiciary in the face of public policies for vulnerable groups. The collective dimension of social rights is important to restore the loss of balance in the socio-economic relations of certain social groups systematically excluded from social rights and dependent on the State of Social Welfare to ensure their minimum existential. The possibility of judges to mediate efforts for a dialogue with stakeholders and specialists will be explored, as well as to act in coordinated actions, developed in stages, for the implementation of the social rights postulated in favor of the community.

Keywords: Access to justice. Social Rights. Vulnerable groups. Minimum existential. Structural Suit.

Recebido em: 25/06/2020.

Aceito em: 30/06/2020.

* Master of Comparative Constitutional Law pela Samford University, EUA. Especialização lato sensu pela Instituição Toledo de Ensino, ITE, Brasil. Graduada em direito pela Instituição Toledo de Ensino, ITE, Brasil. Juíza na 2ª Vara Criminal de Bauru/SP. E-mail: danielemendesm@gmail.com.

1 INTRODUÇÃO

A pandemia causada pelo COVID-19 expôs, com crueza ainda maior, as desigualdades sociais, de raça e gênero em nosso país. A letalidade do vírus não atingiu as classes sociais de modo uniforme. A abrupta interrupção na fonte de renda daqueles que viviam na informalidade; a indisponibilidade de leitos na rede pública de saúde para aqueles que se contaminaram e não possuíam plano particular de saúde; os óbitos predominantes na faixa social desfavorecida da população constituem evidências, agora contabilizadas, da crise na saúde pública, deficiências no saneamento básico, em políticas de emprego e renda, dentre outros fatores que se agravaram durante a pandemia. Na linha extrema de vulnerabilidade, ainda estão aqueles que dependiam do serviço público para proteger sua integridade física e psíquica ou até mesmo para sobreviver, como pessoas em situação de rua ou as mulheres em situação de violência doméstica ou familiar, os quais viram-se desamparados de segurança, abrigo e provisão alimentar mínima.

Essas são algumas, dentre tantas, facetas da pandemia que permitem compreender que a cidadania não é monolítica; é produto de histórias sociais diferenciadas, protagonizadas por grupos sociais diferentes (SANTOS, 2013, p. 234). Os marcadores das desigualdades expressam uma defasagem histórica na consecução de serviços públicos, defasagem essa que atenta contra o princípio da dignidade da pessoa humana na medida em que o Estado deixa de prover níveis mínimos de subsistência à parcela significativa da população.

O objetivo deste artigo é analisar o acesso à justiça através da dimensão coletiva que pode ser conferida aos direitos sociais a determinados grupos marginalizados. A racionalidade de escolhas alocativas de recursos escassos deixa a abordagem individualista, própria das ações individuais, para ser compreendida dentro de um processo complexo, onde poderão ser ouvidos especialistas e interessados através de audiências públicas. A implementação das políticas públicas, antes afetas exclusivamente à Administração Pública, ainda que compelida pelos mecanismos processuais de coerção, assume uma perspectiva escalonada, com o envolvimento de várias organizações. Se antes a Administração contava apenas com um prazo, fixado na fase de execução, para o cumprimento da decisão judicial,

agora poderá trabalhar com um cronograma, desdobrando em várias fases ou procedimentos a consecução da ordem emanada da sentença, de acordo com a dimensão e complexidade do objeto do litígio.

Porque ainda incipiente no Brasil o desdobramento de procedimentos para a consecução da ordem judicial em processos que envolvam prestações estatais, a metodologia aqui utilizada será a exploratória. Por se tratar de um tema relativamente novo e ainda não sistematizado, seja na recepção, adjudicação ou exequibilidade das demandas deduzidas, por ações civis públicas e coletivas, o processo estrutural será aqui apresentado como um modelo abrangente para todos os processos de natureza coletiva. A literatura jurídica nacional ainda é escassa, motivo pelo qual as proposições deste trabalho pretendem abrir caminhos para outros estudos mais aprofundados. (ODAR, 2015).

O presente artigo está dividido em três partes. Na primeira, mostrará a existência de obstáculos sociais, processuais e estruturais que denotam a baixa permeabilidade das questões atinentes a interesses coletivos junto ao Poder Judiciário. Com atuação predominante nas ações individuais, aparentemente desvinculadas entre si, o sistema de justiça tem se mostrado incapaz de contribuir para a construção de uma cidadania inclusiva de grupos vulneráveis, que constituem expressiva maioria da população brasileira.

A justiciabilidade dos direitos sociais será analisada em um segundo momento como mecanismo de superação da desigualdade do ser humano contextualizado. A inacessibilidade a serviços básicos, cerne dos direitos sociais, causa superposição de desvantagens sobre a mesma categoria de indivíduos. Por esse motivo, o acesso prioritário a políticas públicas deve ser assegurado a grupos vulneráveis a fim de assegurar-lhes o mínimo existencial.

A terceira parte do artigo apresentará uma proposta de atuação do Poder Judiciário através de experiência exitosa no direito comparado, que demonstra a necessidade de ações coordenadas para a consecução de políticas públicas para reverter problemas sociais estruturais. Para atingir um número amplo de indivíduos que integram grupos com singularidades de exclusão, é necessário desconstruir o conceito de ativismo judicial como interferência na área de atuação dos demais poderes a fim de que o Poder Judiciário cumpra um papel pró-ativo na consecução

dos direitos constitucionalmente previstos, mas ainda não inseridos como mecanismos na “casa de máquinas”. O processo estrutural surge, assim, como meio processual adequado à consecução de políticas públicas em favor de determinados grupos sociais que dependem do Estado do Bem-Estar Social para terem assegurados o mínimo existencial.

2 INACESSIBILIDADE DOS DIREITOS SOCIAIS POR INDIVÍDUOS VULNERÁVEIS COLETIVAMENTE CONSIDERADOS: BARREIRAS SOCIAIS, PROCESSUAIS E ESTRUTURAIS

O Direito tradicional nasce da separação Estado e Sociedade, o que favoreceu a estruturação das demandas a partir de conflitos entre indivíduos isolados. O aparato judicial foi estruturado, portanto, para solucionar conflitos cujos efeitos ficassem limitados às partes que figuraram na relação jurídica. Com a estruturação da sociedade em grupos e classes, em decorrência da economia de mercado adotada pelo Estado, novos conflitos surgiram pressionando o ordenamento jurídico ao reconhecimento da dimensão coletiva de questões antes tratadas individualmente. (ARANTES, 1999, p. 87).

A atual defesa dos direitos coletivos possui legitimação concorrente de associações civis e agentes estatais, mas com performance bastante inexpressiva daquelas. Sem desconsiderar os ganhos advindos da defesa de interesses privados através das ações coletivas ou dos direitos difusos com a ação civil pública, fato é que têm proliferado ações coletivas voltadas a ganhos individuais, distorcendo um instrumento originalmente desenhado para a defesa de direitos coletivos. (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2018).

Outra constatação, advinda da pesquisa realizada pela Sociedade Brasileira de Direito Público em 2018, encomendada pelo Conselho Nacional de Justiça, diz respeito à inexistência de consequências estruturantes a partir dos resultados positivos obtidos pelos demandantes individuais, que postularam medicamentos e insumos ao SUS. Ou seja, a condenação do Estado no fornecimento de produtos medicamentosos em nada alterou a política de saúde e, tampouco, a tecnologia de saúde no âmbito de produtos disponibilizados pela assistência farmacêutica do SUS (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2018, p. 81). Também se observou que o

emprego de ações coletivas não tem contribuído para a redução do volume de ações individuais, uma vez que a existência de ação coletiva sobre objeto semelhante não retira o interesse de agir das ações individuais. Ao contrário, o resultado favorável de uma ação coletiva passa a servir de estímulo ao ajuizamento de ações individuais, com a utilização do fundamento legal que amparou a decisão concessiva do direito. Ainda, não há qualquer sinalização de que os indivíduos beneficiados com o resultado da ação coletiva vão habilitar-se na execução destas ações. (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2018, p. 73).

Pesquisa jurisprudencial conduzida pelo Centro Brasileiro de Estudos e Pesquisas Judiciais – CEBEPEJ e Centro de Pesquisa Jurídica Aplicada da Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (2014), que analisou a judicialização da saúde nos Estados de São Paulo e Minas Gerais, apresentou as seguintes conclusões:

- 1) A total inexistência de ações individuais de efeitos coletivos e de ações pseudoindividuais junto à Justiça de São Paulo e Minas Gerais, no campo da saúde;
- 2) A baixíssima incidência de ações coletivas nesse mesmo campo e nos referidos Estados;
- 3) A enorme preponderância de ações individuais, alimentando o fenômeno da litigância repetitiva, com todas suas desvantagens (acúmulo de trabalho, decisões contraditórias, condução atomizada de questões que poderiam ser agrupadas num tratamento único e uniforme);
- 4) Ausência completa de iniciativa dos legitimados às ações coletivas para aglutinarem inúmeras demandas repetitivas, com pedidos idênticos e em face do mesmo réu, ajuizando uma única ação coletiva (seja em defesa de direitos coletivos, seja de direitos individuais homogêneos¹);
- 5) A substituição da iniciativa correta, indicada no n. 4, pela propositura canhestra de demandas de natureza individual, querendo que passem por ações coletivas (ações pseudocoletivas).

Embora a pesquisa em questão aborde a chamada “judicialização da saúde”, que abrange expressivo número de ações individuais em andamento no Poder

¹ A respeito dessa aglutinação vale lembrar que o Superior Tribunal de Justiça sinalizou no sentido da suspensão da tramitação dos processos individuais, para que se aguardasse o julgamento da ação coletiva.

Judiciário atualmente, o que interessa aqui é destacar a baixa utilização de mecanismos processuais para a aglutinação de demandas individuais. A ausência de emprego de tal procedimento refletirá diretamente no planejamento estatal de políticas públicas na área da saúde. Sem desprezar a relevância da discussão acerca da colidência entre os conflitos individuais (direito individual social à saúde) e o interesse patrimonial do Estado na condução de suas políticas econômico-sociais, outro problema, de maior gravidade, permanece inexplorado. Como observou Arenhart (2015), a preterição de ações de natureza coletiva privilegia aqueles que estão em “situação menos desfavorável”, ou seja, nem sempre os destinatários dos direitos postulados judicialmente são aqueles que mais deles necessitam. Contundente, ainda, a crítica do citado autor quanto à “alienação” do grupo que é protegido mediante a ação civil pública. Afirma que, paradoxalmente, o Ministério Público está legitimado a dizer aquilo que a coletividade precisa sem nem mesmo consultá-la ou dar oportunidade para que esses grupos se manifestem previamente. (ARENHART, 2015).

É importante lembrar que todas essas críticas ao processo coletivo no Brasil estão restritas à acessibilidade de determinada parcela de indivíduos ao Poder Judiciário. Trata-se da parcela representada pela “sociedade estranha”, composta por indivíduos moderadamente incluídos e excluídos. Em outras palavras, a tentativa de acesso à justiça, quando bem-sucedida, não inclui todos os grupos. Permanecem “super-excluídos”, na classificação elaborada por Lauris (2015, p. 18) quanto à acessibilidade à justiça, aqueles que compõem a “sociedade incivil”.

Desde os estudos de Boaventura de Souza Santos (2013) na comunidade do Jacarezinho no Rio de Janeiro, na década de 70, acompanhamos no Brasil uma ordem jurídica paralela ao direito oficial, representativa, antes de mais nada, da inacessibilidade à justiça por grupos populares marginalizados. A resolução de conflitos individuais por associação de moradores, analisada por Santos (2013), assim como a mediação de ocupações urbanas no Recife por outras agências estatais e a negociação de ocupação de terras do IAPAS fora do sistema legal são algumas das experiências empíricas exploradas por Junqueira (1996) que mostram, claramente, que o direito estatal coexistia (e coexiste) na sociedade com outros modos de juridicidade abrangentes de direitos individuais e coletivos.

Os estudos desenvolvidos por Junqueira (1996) contrapõem o Brasil a outros países, inclusive na América Latina, por não ter acompanhado as chamadas “três ondas” do movimento de acesso à justiça analisadas por Cappelletti e Garth (1998) no Florence Project – em linhas gerais, acesso à justiça à classe desfavorecida socialmente, direitos coletivos e difusos e os juizados especiais e informais de conciliação. Enquanto nos países europeus e da América Latina discutia-se a efetivação de novos direitos associados a uma minoria étnica e sexual, em razão da crise do Estado de bem-estar social, e alternativas aos Tribunais como forma de reduzir as pressões resultantes de uma explosão de demandas, no Brasil, desde o período do citado projeto, a maioria da população já era excluída de direitos básicos, a exemplo da moradia e saúde.

Desde a publicação de “Acesso à Justiça” (Cappelletti; Garth, 1998) - que abordou questões atinentes à facilitação de acesso ao direito oficial, muitas delas agora incorporadas ao sistema legal - o sistema jurídico brasileiro ainda dá mostras de que não está receptivo às lides das populações marginalizadas. A assistência jurídica gratuita propiciou que apenas uma parcela da sociedade, informada de seus direitos e detentora de algum capital, buscasse o sistema jurídico para a solução de suas contendas. Os mecanismos alternativos de resolução de conflitos permitiram desafogar um Judiciário assoberbado por disputas massivas, mas predominantemente travadas por grandes corporações que utilizam a máquina estatal para realizar suas cobranças ou desfazer os acordos de vontade não cumpridos para que novos pagadores venham a assumir as parcelas inadimplidas pelos primeiros.

A assimetria de poder entre as partes na relação jurídica, que prestigiará o jogador habitual, inteirado às regras do sistema e com aporte financeiro que lhe permite correr maiores riscos, em detrimento do participante eventual, carente de riquezas e outras vantagens processuais, vislumbrada por Galanter (2018) em “Porque quem tem mais sai na frente” há 46 anos, ainda representa a realidade das cortes brasileiras. A atual sobrecarga do Poder Judiciário brasileiro, estruturado para receber ações individuais, atende aos interesses dos jogadores habituais, representados pela Administração Pública e por pessoas jurídicas de grande a pequeno porte, mas sempre familiarizadas com as regras processuais, ainda

limitativas do direito substantivo. As demandas sociais ficaram, portanto, restritas aos direitos coletivos e difusos, cuja tutela efetiva esbarra, muitas vezes, na inexecutabilidade pelo Poder Executivo, que se socorre da discricionariedade administrativa para postergar o cumprimento da ordem judicial.

Neste contexto, ainda que alguns dos obstáculos **econômicos** tenham sido removidos com a regulamentação da justiça gratuita e dos juizados especiais cíveis, favorecendo o acesso de cidadãos com pequenos recursos, obstáculos **sociais** e **culturais** limitam a democratização desse acesso à justiça a grupos vulneráveis. (SANTOS, 2013, p. 211 e 218).

Se é certo que o recurso aos Tribunais constitui apenas uma das formas de reprodução possível do direito, não menos correto é afirmar que a emancipação e a justiça social em algum momento passarão pelo direito oficial, mesmo que para isso seja necessário desconstruí-lo (LAURIS, 2015, p. 14). Desse modo, é premente a necessidade de uma reorganização do sistema de acesso à justiça, abrangente da porta de entrada e de saída dos direitos sociais.

3 PODER JUDICIÁRIO COMO CANAL DE ACESSO A UMA CIDADANIA INCLUSIVA

A interpretação dispensada aos direitos sociais previstos no artigo 6º, da CF (BRASIL, 1988), conjugada com os objetivos fundamentais de erradicação da pobreza, redução das desigualdades sociais e construção de uma sociedade livre de discriminação, justa e solidária (artigo 3º) conduz à conclusão de que existem prioridades a serem observadas na alocação de recursos pelo ente estatal. Não por acaso, existe uma identificação entre os objetivos constitucionais e os compromissos assumidos pelo Brasil na Agenda 2030 da ONU – Objetivos de Desenvolvimento Sustentável 1 a 6 e 10. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2015).

A omissão do Estado prestacional ou o desvio da racionalidade na alocação de recursos nas políticas públicas gera danos econômicos e sociais a determinados grupos vulneráveis. A inacessibilidade a serviços básicos, cerne dos direitos sociais, causa superposição de desvantagens sobre as mesmas categorias de indivíduos, o que afeta a sua renda real e sobrevivência, o que se constatou durante a pandemia. (ARRETICHE, 2018).

A vulnerabilidade não está apenas associada à “mortalidade geral da condição humana”, mas também à “vulnerabilidade sociológica”, aqui compreendida como decorrente das relações sociais, que geram situações desiguais. Esta última recai, de acordo com Holanda (2015, p. 146), sobre “populações e grupos de pessoas: mulheres, crianças, idosos, indígenas, negros, não-heterossexuais, pessoas com deficiência, pessoas com doenças sem cura, pessoas moradoras das periferias do planeta”.

Ao estabelecer prioridade na consecução de políticas públicas em favor desses grupos vulneráveis, o Estado coloca em primeiro plano os objetivos de erradicação da pobreza, redução das desigualdades sociais, não discriminação e a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, portanto. Tais objetivos “apresentam um **núcleo central, núcleo duro**”, que deve assegurar o **mínimo existencial** necessário a garantir a dignidade humana, isto é, as condições materiais de existência do indivíduo não podem retroceder aquém de um mínimo. O direito à educação fundamental, à saúde básica, ao saneamento básico, à concessão de assistência social, à tutela do ambiente, ao acesso à justiça, dentre outros, tem sido incluído no mínimo existencial (GRINOVER, 2013, p. 132). Ao associar os direitos fundamentais sociais, de natureza prestacional, ao conceito de “mínimo existencial”, estabelece-se a noção de garantia de um mínimo sem o qual os cidadãos não conseguiriam ter uma vida digna. O conceito de mínimo existencial, como é intuitivo, está diretamente associado à satisfação das necessidades básicas da população marginalizada, podendo servir de verdadeiro vetor à análise da justiciabilidade dos direitos sociais de modo a estabelecer prioridades para os gastos públicos.

Existe uma dimensão coletiva dos direitos sociais, os quais, empregados em favor de determinado grupo excluído, implica no restabelecimento de parcela do equilíbrio econômico e social que lhe foi negligenciada. Sarlet (2018) lembra que nos direitos sociais, embora a preocupação com o indivíduo sirva como vetor a sua implementação, assume relevo a condição do indivíduo na sua relação com a comunidade. Diferencia, assim, os direitos sociais dos direitos coletivos, os quais têm na coletividade seu titular, ou seja, sujeito do direito fundamental. (SARLET, 2018, p. 224).

Os direitos sociais a prestações encontram-se “vinculados às tarefas de melhoria, distribuição e redistribuição dos recursos existentes, bem como à criação de bens essenciais não disponíveis para todos os que deles necessitem”. (SARLET, 2018, p. 292).

A justiciabilidade dos direitos sociais, isto é, a possibilidade de exigir o seu cumprimento em juízo, deve ser pensada, desse modo, como estratégia de superação da desigualdade do ser humano contextualizado. Para que o Estado do Bem Estar Social cumpra sua função constitucionalmente prevista, deverá abordar a(o) mulher/homem situada (o) através dos *quanta* de sua experiência, existencial e ambiental, no sentido de coexistência humana interagindo (FREYRE, 1945). É necessário organizar novos exercícios de cidadania coletivas e não meramente individuais. Somente o acesso à justiça compreensivo da “mulher/homem situado (a)” favorece a identificação de toda e qualquer desigualdade como uma desigualdade provocada pelo arranjo social e politicamente construídos. (SADEK, 2009).

Destinando-se os direitos fundamentais sociais a garantir as necessidades básicas da população, permitirão uma melhor distribuição de recursos para comunidade marginalizada. Se pensamos essa comunidade como sendo aquela periférica, que por longos períodos teve negligenciados cuidados básicos como assistência social, saúde, educação, moradia e cultura, por exemplo, a consecução de tais direitos implicará na divisão dos benefícios da riqueza nacional e maior justiça social. Em última análise, a incorporação de cada direito social representa ganho muito superior ao próprio direito implementado. Basta mencionarmos a repercussão de uma educação de qualidade para a vida do cidadão que integra determinada comunidade. O benefício deixa de ser individual; torna-se “hereditário”, podendo atingir gerações futuras de sua família, além de todos aqueles que estão no seu entorno. Avança-se, portanto, na discussão de superação da desigualdade através da emancipação coletiva do grupo minoritário. (CANELA JÚNIOR, 2011, p. 78).

Como forma de assegurar a efetividade dos direitos fundamentais (direitos subjetivos individuais e/ou coletivos) o Estado promove políticas públicas (SARLET, 2018, p. 225). Políticas públicas pressupõem, assim, uma “ação”, um “programa”. Em outras palavras, um fazer do Estado com vistas à efetivação dos direitos

fundamentais. Quando a Administração deixa de usar a racionalidade, desvia de suas prioridades ou deixa de assegurar os direitos fundamentais sociais através de políticas públicas, o Poder Judiciário pode ser acionado para corrigir o desvio de finalidade pública ou suprir a ausência da Administração. (DANIEL, 2013, p. 110).

Embora os direitos sociais tenham sido incluídos como direitos fundamentais, a “sala de máquinas” da Constituição permaneceu intocada (GARGARELLA, 2016). Ao utilizar essa expressão, Gargarella (2016) esclarece que a previsão constitucional dos direitos sociais não se fez acompanhar de uma reorganização das estruturas de poder que permitisse a consecução de tais direitos. Por esse motivo, o desenvolvimento de uma técnica de decisão que traga para o processo todas as atribuições constitucionais do Poder Judiciário, preservando o princípio da separação de poderes, é o verdadeiro desafio para a efetivação dos direitos fundamentais. (CANELA JÚNIOR, 2011, p. 121).

4 PROCESSO ESTRUTURAL COMO PROPOSTA DE ACESSIBILIDADE DOS DIREITOS SOCIAIS POR GRUPOS VULNERÁVEIS

Para reverter problemas sociais estruturais e como meio de superação do “ponto cego” na exequibilidade de decisões judiciais, que esbarram na anacrônica interpretação de discricionariedade administrativa, propõe-se a atuação do Poder Judiciário através de ações coordenadas para a consecução prioritária de políticas públicas a grupos marginalizados.

Seja o ato administrativo “vinculado” ou “discricionário”, deve o administrador pautar-se de acordo com os objetivos fundamentais previstos na Constituição para evitar incorrer em vício no exercício da discricionariedade administrativa:

[...] tanto a vinculação dissociada da subordinação a outros princípios além da estrita legalidade, quanto a discricionariedade tendente a dar as costas à vinculação ao sistema, minando, pela arbitrariedade interdita, a própria racionalidade do ordenamento. É assim que os direitos fundamentais previstos na Carta Constitucional consistem em verdadeiros parâmetros no controle da discricionariedade. Nesse sentido, vale lembrar a lição de Robert Alexy, para quem o texto das disposições de direitos fundamentais vincula a argumentação por meio da criação de um ônus argumentativo em seu favor. (DANIEL, 2013, p. 107).

O controle dos atos administrativos não implica judicialização invasiva ou a substituição do entendimento do administrador pelo do julgador, uma vez que se está diante de excesso arbitrário ou de omissão antijurídica. A tarefa dos órgãos jurisdicionais é a de:

[...] realinhamento das políticas públicas, vinculando-as aos altos objetivos do Estado. Sem intromissão indevida na independência das demais formas de expressão do poder estatal, os magistrados determinam, em atividade corretiva e residual, a satisfação dos bens da vida necessários à consecução da igualdade substancial entre os cidadãos. Agindo com essa unidade, o Poder Judiciário contribui, conjuntamente com as demais formas de expressão do poder estatal, para a afirmação da democracia social no país, impedindo o trânsito das forças arbitrárias no poder, tão nefastas à sobrevivência da humanidade. (CANELA JÚNIOR, 2011, p. 112).

A consecução de direitos sociais exige um procedimento adequado de acordo com a complexidade e abrangência das políticas públicas. O procedimento gradual e participativo da implementação da decisão amplia os espaços de deliberação e oferece alternativas inovadoras para assegurar a implementação de uma macro-sentença.

Na conhecida sentença T-025 – dentro do período de 06 anos em que a Corte Constitucional da Colômbia manteve jurisdição sobre o processo dos deslocamentos forçados no país, analisando a situações de milhares de pessoas que perderam suas moradias em razão das guerrilhas - foram emitidas 84 deliberações ao Governo e realizadas 14 audiências públicas para discutir as questões ali retratadas com a sociedade. Por isso, a proposta de emprego de um processo estrutural nas demandas que envolvem políticas públicas poderá abranger ordens de execução complexas e envolver várias entidades estatais, o que, num primeiro momento, pode causar perplexidade a um Judiciário já sobrecarregado; todavia, uma multiplicidade de situações de vulnerabilidades cotidianas, que jamais chegariam aos tribunais, encontra um suporte instrumental para serem processadas através dessa via inovadora. (RODRÍGUEZ-GARAVITO; RODRÍGUEZ-FRANCO, 2010, p. 14).

A participação ampla da sociedade e especialmente das coletividades envolvidas é essencial para dar legitimidade à implementação dos direitos sociais. Audiências públicas, oitiva de especialistas, "*amicus curiae*" concorrem, igualmente, para o aprofundamento e especialização das questões pautadas para julgamento. Ao mesmo tempo, ampliam a cognoscibilidade da matéria inicialmente deduzida.

Esse modelo de “processo estrutural”, que exige cumprimento em várias fases, desdobramentos de procedimentos, implementação de cronogramas, participação de especialistas, rompe com o modelo tradicional de ação, que beneficia o indivíduo isoladamente. Todos aqueles “situados” em determinada deficiência sistêmica serão analisados englobadamente para a obtenção da necessidade básica desvirtuada ou omitida pelo Estado prestacional.

As vulnerabilidades sobrepostas, igualmente, poderão vir a ser analisadas subjetivamente, como veio a ocorrer através da sentença T-025, onde a Corte Constitucional considerou a situação de subgrupos vulneráveis. Exemplificadamente, observou aquele Tribunal a ausência de enfoque de gênero nos programas para enfrentar aquela crise humanitária, tendo definido 13 projetos destinados à mulher para sanar essa deficiência. Políticas de enfrentamento à violência doméstica e comunitária, violência sexual, apoio à educação, saúde, facilitação de emprego, segurança às mulheres líderes, às mulheres afro colombianas e indígenas são alguns dos projetos desenvolvidos a partir da ordem judicial. (RODRÍGUEZ-GARAVITO; RODRÍGUEZ-FRANCO, 2010, p. 205).

A transformação redistributiva de bens e serviços públicos através da concretização de direitos básicos em favor de grupos sistematicamente marginalizados passa, portanto, pela interpretação do juiz, que partirá de normas pré-existentes para adaptá-las às circunstâncias novas pelo processo denominado por Bordieu de historicização das normas. (BOURDIEU, 1989, p. 223).

A concretização dos direitos fundamentais, conquanto exija longa maturação, é missão histórica do Poder Judiciário. A reversão da desigualdade estrutural, dependente da efetivação de políticas públicas, está afeta aos magistrados, os quais precisam ter consciência do seu papel político-institucional, não o confundindo com o dever de imparcialidade. Por isso, afirma Canela Júnior (2011, p. 111-112), o maior perigo para a realização desses direitos está na autoneutralização institucional dos magistrados, “causando a incompletude do sistema, ante à invisibilização dos direitos fundamentais sociais”.

5 CONCLUSÃO

Dúvida não há de que essa nova política judiciária pressupõe o afastamento da lógica individualista no processamento das ações e uma formação político-cultural dos juízes. Ainda, os entraves processuais e estruturais na recepção, processamento e execução de políticas públicas em favor de grupos vulneráveis também devem ser eliminados. Todavia, o processo estrutural exsurge como um meio processual adequado à consecução de políticas públicas em favor de determinados grupos sociais vulneráveis que dependem do Estado do Bem-Estar Social para terem assegurados o mínimo existencial. Mais do que isso, poderá contribuir para reequilibrar problemas sociais e superar a abissal desigualdade do valor da vida humana.

REFERÊNCIAS

ARANTES, Rogério Bastos. Direito e política: o Ministério Público e a defesa dos direitos coletivos. **Rev. bras. Ci. Soc.**, São Paulo, v. 14, n. 39, p. 83-102, 1999. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v14n39/1723>. Acesso em: 24 jun. 2020.

ARENHART, Sérgio Cruz. Processos estruturais no direito brasileiro: reflexões a partir do caso da ACP do carvão. **Revista de Processo Comparado**, São Paulo, v. 2, p. 211-232, 2015.

ARRETCHE, Marta. Democracia e redução da desigualdade econômica no Brasil: a inclusão dos outsiders. **Rev. bras. Ci. Soc.**, São Paulo, v. 33, n. 96, p. 1-21, 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v33n96/0102-6909-rbcsoc-3396132018.pdf>. Acesso em: 24 jun. 2020.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 25 mar. 2020.

BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. Tradução: Fernando Tomaz. Lisboa: Difusão Editorial; Rio de Janeiro: Editora Bertrand Brasil S.A., 1989.

CANELA JÚNIOR, Osvaldo. **Controle judicial de políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2011.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Porto Alegre: Fabris, 1998.

CENTRO BRASILEIRO DE ESTUDOS E PESQUISAS JUDICIAIS; CENTRO DE PESQUISA JURÍDICA APLICADA DA ESCOLA DE DIREITO DE SÃO PAULO DA FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS. **Avaliação da prestação jurisdicional coletiva e individual a partir da judicialização da saúde.** São Paulo: CEBEPEJ: FGV, 2014. Disponível em:

https://cpja.fgv.br/sites/cpja.fgv.br/files/relatorio_final_judicializacao_da_saude.pdf. Acesso em: 25 jun. 2020.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Relatório analítico propositivo:** justiça pesquisa direitos e garantias fundamentais: ações coletivas no Brasil: temas, atores e desafios da tutela coletiva. [Brasília, DF]: CNJ, 2018. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/799b01d7a3f27f85b334448b8554c914.pdf>. Acesso em: 24 jun. 2020.

DANIEL, Juliana Maia. Discricionariedade administrativa em matéria de políticas públicas. *In:* GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo. **O controle jurisdicional de políticas públicas.** Rio de Janeiro: Forense, 2013. p. 93-124.

FREYRE, Gilberto. **Sociologia:** uma introdução aos seus princípios. Rio de Janeiro: José Olympio, 1945.

GALANTER, Marc. **Por que “quem tem” sai na frente [recurso eletrônico]:** especulações sobre os limites da transformação no direito. Organizadora e tradutora, Ana Carolina Chasin. São Paulo: FGV, 2018.

GARGARELLA, Roberto. Constitucionalismo latino-americano: direitos sociais e a “sala de máquinas” da Constituição. **Universitas Jus**, Brasília, v. 27, n. 2, p. 33-41, 2016. Disponível em: <https://www.publicacoes.uniceub.br/jus/article/view/4308>. Acesso em: 25 jun. 2020.

GRINOVER, Ada Pellegrini. O Controle jurisdicional de políticas públicas. *In:* GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo. **O controle jurisdicional de políticas públicas.** Rio de Janeiro: Forense, 2013. p. 125-150.

HOLANDA, Marianna Assunção Figueiredo. **Por uma ética da (in)dignação:** repensando o humano, a dignidade e o pluralismo nos movimentos de lutas por direitos. 2015. 201 f. Tese (Doutorado em Bioética) - Universidade de Brasília, Brasília, 2015.

JUNQUEIRA, Eliane Botelho. Acesso à justiça: um olhar retrospectivo. **Revista Estudos Históricos**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 18, p. 389-402, 1996. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/reh/article/view/2025/1164>. Acesso em: 19 Jun. 2020.

LAURIS, Élide. Para uma concepção pós-colonial do direito de acesso à justiça. **Hendu – Revista Latino-Americana de Direitos Humanos**, [S. l.], v. 6, n. 1, p. 5-25, nov. 2015. Disponível em:

<https://periodicos.ufpa.br/index.php/hendu/article/view/2458>. Acesso em: 16 mar. 2020.

ODAR, Reynaldo Mario Tantaleán. El alcance de las investigaciones jurídicas. **Avances – Revista de Investigación Jurídica**, [S. l.], v. 10, n. 11, p. 221-236, 2015. Disponível em: <http://revistas.upagu.edu.pe/index.php/AV/article/view/133>. Acesso em: 25 jun. 2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Transformando nosso mundo: a agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro: UNIC Rio, 2015. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2015/10/agenda2030-pt-br.pdf>. Acesso em: 16 mar. 2020.

RODRÍGUEZ-GARAVITO, César; RODRÍGUEZ-FRANCO, Diana. **Cortes y cambio social: como la corte constitucional transformo el desplazamiento forzado en Colombia**. Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia, 2010.

SADEK, Maria Tereza Aina. Acesso à justiça: porta de entrada para a inclusão social. In: LIVIANU, R. **Justiça, cidadania e democracia**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisa Social, 2009. p. 170-180. Disponível em: <http://books.scielo.org/id/ff2x7/pdf/livianu-9788579820137-15.pdf>. Acesso em: 19 jun. 2020.

SANTOS, Boaventura de Souza. **Pela mão de Alice – o social e o político na pós-modernidade**. 14. ed. São Paulo: Cortez, 2013.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 13 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2018.

DOI: <https://doi.org/10.30749/2177-8337.v24n48p146-171>

DIREITOS FUNDAMENTAIS SOBRE UMA PERSPECTIVA DE LIBERDADE

FUNDAMENTAL RIGHTS FROM THE PERSPECTIVE OF FREEDOM

Bruno Laércio de Melo*
Rafael Lazzarotto Simioni**

Resumo: O presente trabalho tem por objetivo o estudo dos direitos fundamentais em perspectiva de acesso a liberdades que são ofertados em um paradigma de um Estado democrático. A pobreza e a desigualdade social tem sido o grande desafio de nações subdesenvolvidas e em especial do Brasil. Frente a uma onda neoliberal que em muitas ocasiões propõe a mínima intervenção do Estado, o trabalho tem por objetivo analisar a importância da intervenção estatal através das políticas públicas. Diante de uma iminente alteração normativa e sociológica no Brasil, este trabalho demonstra sua atualidade e importância. Possui como problemática a análise através de um paralelo entre o sistema de saúde e de educação no Brasil antes e depois da Constituição de 1988. A estruturação desse trabalho se faz sobre a metodologia de revisão bibliográfica com abordagem exploratória.

Palavras-chave: Democracia. Desenvolvimento social. Neoliberalismo. Estado de bem-estar social. Brasil.

Abstract: This paper aims to study fundamental rights in terms of access to freedoms that are offered in a paradigm of a democratic state. Poverty and social inequality have been the great challenge for underdeveloped nations and especially for Brazil. Faced with a neoliberal wave that on many occasions proposes minimal State intervention, the work aims to analyze the importance of state intervention through public policies. Faced with an imminent normative and sociological change in Brazil, this work demonstrates its timeliness and importance. It has as problematic the analysis through a parallel between the health and education system in Brazil before and after the 1988 Constitution. This work is structured on the methodology of bibliographic review with an exploratory approach.

Keywords: Democracy. Social development. Neoliberalism. Welfare state. Brazil.

Recebido em: 27/03/2020

Aceito em: 22/06/2020

* Mestrando em Direito pela Faculdade de Direito do Sul de Minas (FDSM), com especialização em andamento em Direito Público pela Escola Paulista de Direito (EPD). E-mail: brunopa2000@gmail.com.

** Doutor em Direito Público pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos), Mestre em Direito pela Universidade de Caxias do Sul (UCS), Professor do Programa de Mestrado em Direito da Faculdade de Direito do Sul de Minas (FDSM) e do Programa de Mestrado em Bioética da Universidade do Vale do Sapucaí (Univás), Pesquisador-Líder do Grupo de Pesquisa Margens do Direito (PPGD/FDSM).

1 INTRODUÇÃO

A pobreza e a miséria têm sido um grande desafio a ser vencido pelas nações. Em muitos países, direitos básicos como direitos políticos e liberdade de expressão são suprimidos com a justificativa de que para haver progresso devem haver sacrifícios. No Brasil, o cerceamento de diversas liberdades instrumentais dificulta a efetividade das políticas públicas de desenvolvimento econômico. A exemplo, citamos empreendedores de pequeno porte que ao vislumbrarem uma oportunidade de negócio depositam suas esperanças e abraçam tal oportunidade, todavia acabam presos e sufocados por diversos tipos de barreiras: informacionais, financeiras, procedimentais e etc. Em suma, acabam por dispensar a oportunidade ou por serem demasiadamente onerados em um amplo aspecto quando a enfrentam, encontrando o sucesso tardio, ou na pior das hipóteses, o fracasso.

Atualmente, estudiosos e economistas elaboram inúmeras teorias que possuem como objetivo explicar o fracasso econômico de diversos países do globo. Algumas teorias justificam o fracasso econômico dessas nações com a premissa de que a localização geográfica não favorece ao desenvolvimento. Outras teorias apontam que o fator cultural da nação pode ser prejudicial ao seu desenvolvimento econômico. Uma terceira abordagem, alega que o fracasso econômico está ligado à ingerência dos governantes.

Este trabalho pretende demonstrar que o fracasso econômico é consequência do cerceamento de liberdades. Seguindo como referencial teórico a teoria de Amartya Sen e o que ela se propõe, nossa abordagem será em favor de demonstrar que o sucesso econômico está relacionado diretamente com fatores democráticos, e que o avanço econômico está vinculado às diversas liberdades as quais a democracia se propõe.

A política pública é a forma pela qual o Estado intervém nas relações sociais para solucionar problemas¹. Pelo reconhecimento de sua importância, estudos sobre a intervenção estatal na garantia do desenvolvimento e do combate à desigualdade

¹ Secchi (2017, p. 2) aponta dois elementos fundamentais de uma política pública. O primeiro elemento é a intencionalidade e o segundo elemento a resposta a um problema público. Assim, a razão de seu estabelecimento é a necessidade de solução de determinado problema coletivamente relevante.

foram fomentados. O centro das preocupações passou a ser o planejamento da política pública uma vez que o bom andamento desta garante desenvolvimento, além do mais, gastos públicos são dedicados para a sua execução. A investigação sobre o surgimento do estado de bem-estar social é desenvolvida sob uma metodologia de análise bibliográfica, demonstrando que apesar das divergências quanto ao marco inicial, suas estruturas fundamentam direitos e as políticas públicas são parte integrante de todo o processo. Iniciaremos essa abordagem falando das liberdades que permeiam um estado democrático com foco na saúde e educação no Brasil, realizando um paralelo com as respectivas situações antes e após da Constituição de 1988. Em seguida, trataremos do surgimento do estado de bem-estar social e a importância das políticas públicas.

2 UMA PERSPECTIVA DE DESENVOLVIMENTO

Inicialmente, Amartya Sen apresenta duas razões pelas quais a liberdade é central para o processo de desenvolvimento (SEN, 2010, p. 17). São elas:

- 1) A razão avaliatória: a avaliação do progresso tem de ser feita verificando-se primordialmente se houve aumento das liberdades das pessoas.
- 2) A razão da eficácia: a realização do desenvolvimento depende inteiramente da livre condição de agente das pessoas. (SEN, 2010, p. 17).

Os valores sociais e os costumes como a igualdade entre os sexos, a qualidade da educação, o tamanho da família e os padrões de qualidade nas quais essas vivem, o tratamento do meio ambiente, dentre tantos outros fatores sociais, contribuem para o surgimento de elementos que podem abalar a confiança nas instituições democráticas. É preciso ressaltar que a prosperidade de uma nação, apesar de sofrer influências de vários fatores, tem na liberdade seu pilar fundamental (SEN, 2010, p. 23). As liberdades interagem umas com as outras e o desenvolvimento econômico não é estranho a isso, seja promovendo segurança seja facilitando o acesso ao mercado econômico.

Como liberdades entendemos ser todas aquelas que permeiam um estado democrático de direito, liberdade política, liberdade de expressão, liberdade

religiosa, liberdade de locomoção, e dentre tantas outras, não menos importante, a liberdade econômica (SEN, 2010, p. 23).

Segundo Sen (2010), o conceito de pobreza não está relacionado apenas com o baixo nível de renda, sendo a renda, um fator agravante para o status de miséria (SEN, 2010, p. 120-121). O autor relaciona pobreza como privação de capacidades e expõe os seguintes argumentos para expor seu entendimento:

- 1) A pobreza pode sensatamente ser identificada em termos de privação de capacidades; a abordagem concentra-se em privações que são intrinsecamente importantes (em contraste com a renda baixa, que é importante apenas instrumentalmente).
- 2) Existem outras influências sobre a privação de capacidades – e, portanto, sobre a pobreza real – além do baixo nível de renda (a renda não é o único instrumento de geração de capacidades).
- 3) A relação instrumental entre baixa renda e baixa capacidade instrumental é variável entre comunidades e até mesmo entre famílias e indivíduos (o impacto da renda sobre as capacidades é contingente e condicional). (SEN, 2010, p. 120-121).

Assim, concluímos que existe uma diferença entre pobreza como privação de liberdades e pobreza de renda e elas se relacionam, comunicam e interagem, sendo que o combate à primeira consequentemente acarretaria o combate à segunda.

Expõe Sen (2010):

Esta última relação pode ser particularmente importante para a eliminação da pobreza de renda. Não ocorre apenas que, digamos, melhor educação básica e serviços de saúde elevem diretamente a qualidade de vida; esses dois fatores também aumentam o potencial de a pessoa auferir renda e assim livrar-se da pobreza medida pela renda. Quanto mais inclusivo for o alcance da educação básica e dos serviços de saúde, maior será a probabilidade de que mesmo os potencialmente pobres tenham uma chance maior de superar a penúria (SEN, 2010, p. 124).

Ainda sobre o terceiro argumento, este é “particularmente importante quando se examina e avalia a ação pública destinada a reduzir a desigualdade e a pobreza” (SEN, 2010, p. 121).

Daron Acemoglu e Robinson (2012) apresentam uma nova perspectiva fundada na propriedade privada e na livre iniciativa. Para os autores, existem nações extrativistas, sendo estas aquelas que exploram a grande massa populacional usando o argumento de unidade. Em seu livro “Por Que As Nações Fracassam?”, no qual é coautor juntamente com James Robinson, Acemoglu expõe

diversos exemplos de economias que a princípio eram extrativistas e ao mudarem suas políticas de desenvolvimento econômico se tornaram nações inclusivas. Por nações inclusiva, entendem os autores serem aquelas nas quais são criadas políticas públicas de desenvolvimento econômico, ou seja, que facilitam e favoreçam o acesso ao mercado daqueles que possuem espírito empreendedor (ACEMOGLU; ROBINSON, 2012. p. 78-84).

Tratando-se de livre iniciativa, Amartya Sen se posiciona afirmando que a estrutura econômica tradicional impõe barreiras que dificultam o acesso de pequenos empreendedores e pequenos agricultores aos grandes mercados de troca. O autor ainda ressalta a importância de vislumbrarmos o papel do mercado como fator de suma importância para o crescimento de uma nação (SEN, 2010, p.20).

A distinção entre as visões estreita e ampla da oportunidade será bastante central quando passarmos da ideia básica de liberdade a conceitos mais específicos, como as capacidades que uma pessoa tem. Devemos examinar, nesse contexto, se a capacidade de uma pessoa para levar o tipo de vida que valoriza deve ser avaliada apenas pela alternativa de culminação com o qual ela realmente acabaria, ou através do uso de uma abordagem mais ampla, que leve em conta o processo de escolha envolvido, em especial as alternativas que ela também poderia escolher, dentro de sua aptidão real para fazê-lo (SEN, 2011, p.110).

Sem prejuízo de demais perspectivas econômicas, a Constituição do Brasil de 1988 traz no artigo 1º os princípios fundamentais da República (BRASIL, [2016]):

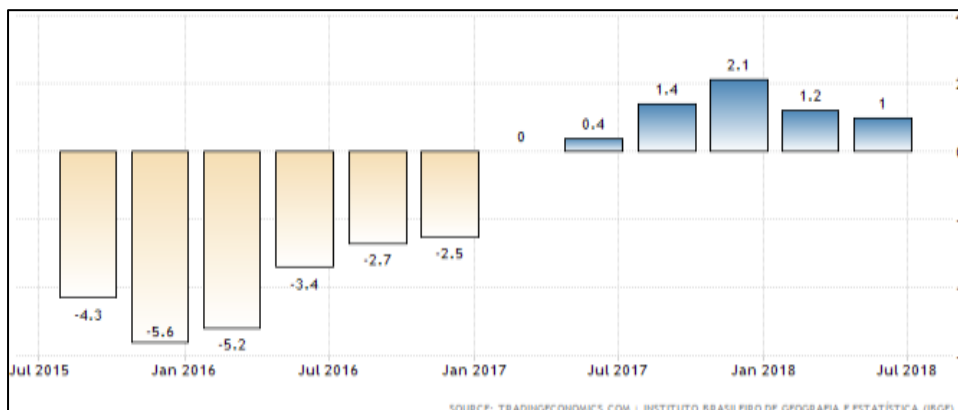
Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

- I- a soberania;
- II- a cidadania
- III- a dignidade da pessoa humana;
- IV- os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;
- V- o pluralismo político. (BRASIL, [2016]).

No Brasil, vivemos o paradigma de um estado democrático de direito, fazendo de nossa Constituição um expoente democrático. Assim, no que tange a direitos econômicos, identificamos um rol de princípios que norteiam a ordem econômica brasileira, dentre eles, a livre concorrência e a propriedade privada bem como a redução das desigualdades regionais e sociais. Não obstante ao estado democrático em que vivemos, atravessamos uma situação de grave crise econômica,

em que o discurso de cerceamento de direitos é crescente em face do desenvolvimento econômico. A partir disso, seguem informações da variação do PIB brasileiro nos últimos anos:

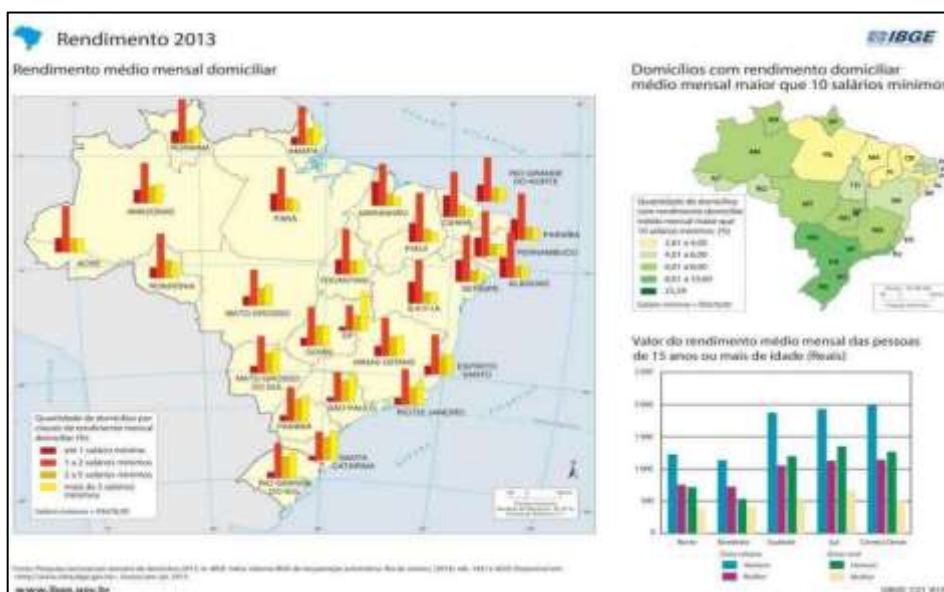
Gráfico 1 – Taxa Anual de crescimento do PIB brasileiro



Fonte: Trading Economics (c2020).

O gráfico 1 refere-se ao PIB brasileiro, tomando como marco referencial o mês de julho de 2015, sendo que a contar deste marco até janeiro de 2017 é observada uma queda das riquezas internas do país. A superação se dá a partir de julho de 2018 e parece manter um discreto crescimento.

Mapa 1 – Rendimento médio mensal domiciliar



Fonte: IBGE (c2020a).

Na mesma linha, os dados do IBGE coletados no ano de 2013, conforme o mapa 1, demonstram os níveis de rendimento mensal organizados por Estados no

Brasil. Estados com menor rendimento médio mensal domiciliar e também os índices de alfabetização, respectivamente. Nos Estados do Norte e Nordeste é possível observar simultaneamente uma baixa renda mensal e um alto índice de analfabetismo (mapa 2).

Mapa 2 – Índice de alfabetização no Brasil.



Fonte: IBGE (c2020b).

Uma multiplicidade de fatores afeta a trajetória da desigualdade. Essas variáveis mudam de acordo com cada nação. No Brasil, fatores como baixa fertilidade das mulheres, consequentemente elevada oferta de mão de obra de jovens com baixa escolaridade até os anos 70 foi um fator contributivo para o aumento da desigualdade. Essa massa de indivíduos, ao ingressarem no mercado de trabalho passaram a ter renda e mesmo as mulheres, com renda significativamente menor que as renda dos homens, contribuíram para a queda no índice de desigualdade no Brasil. A expressiva taxa de redução da desigualdade nos anos de 1985 a 2015, momento econômico vivido sob a égide do regime democrático, é explicada pelo mecanismo de inclusão dos *outsiders*². O mecanismo de inclusão dos *outsiders* se dividiu em duas fases distintas (ARRETCHE, 2018, p.3).

² A inclusão dos *outsiders*, segundo Arretche, deriva de uma mudança paradigmática nos pilares do modelo conservador de política social adotado no país desde Getúlio Vargas. Incorporou a titularidade de direitos de aposentadoria, saúde e educação. O regime conservador de política social adotado desde os anos 30 produziu uma divisão entre *outsiders* e *insiders*. Apenas os inseridos no mercado formal de trabalho eram protegidos por leis trabalhistas, isso levando em conta o contexto de tamanho reduzido do setor industrial e altas taxas de desemprego. O vínculo trabalhista era requisito para aposentadorias e serviços de saúde (ARRETCHE, 2018, p. 3).

Esclarece a autora:

O mecanismo de inclusão dos *outsiders* se desdobrou em duas fases distintas. A primeira resulta da conjuntura crítica da transição para a democracia. Dela emerge o capítulo social da CF de 1988, que vinculou aposentadorias não contributivas ao valor do salário mínimo, bem como constitucionalizou os sistemas universais e gratuitos de saúde e educação. A segunda fase é resultado de mudanças endógenas associadas à criação de categorias de beneficiários dessas políticas (*policies*). As elevadas taxas de participação eleitoral dos mais pobres, combinadas à constitucionalização dos direitos sociais converteram esses beneficiários, situados no piso e no meio da escala contínua da distribuição da renda, em eleitores interessados na expansão das políticas que os favoreçam. Dado seu tamanho numérico, esses eleitores são decisivos para uma eleição majoritária. Partidos conservadores e de esquerda tendem a convergir para atender às suas demandas. A competição política por essa categoria de eleitores contribui, por sua vez, para sua contínua expansão (ARRETCHE, 2018, p. 3).

No Brasil, em 2009, o coeficiente de Gini³ da renda caía de 0,565, considerando impostos e transferências, para 0,479, incluindo gasto social em saúde e educação. A listagem de fatores a serem considerados na mensuração de desigualdade varia entre os autores. Partindo dessa premissa, a autora fez menção a duas determinantes. Dimensões não monetárias cuja trajetória “pode ser empiricamente observada e é diretamente afetada por regras de acesso aos serviços públicos” (ARRETCHE, 2018, p.4).

As políticas de transferência de renda, saúde e educação estão no núcleo das dimensões redistributivas. Políticas sociais produzem estratificação uma vez que regulamentam o mercado de trabalho, serviços públicos de saúde e educação, na medida em que a regulamentação desses direitos é condicionada à renda ou à condição de ocupação. Alguns indivíduos acumularão vantagens e outros desvantagens (ARRETCHE, 2018, p. 6).

3 A EDUCAÇÃO NO BRASIL

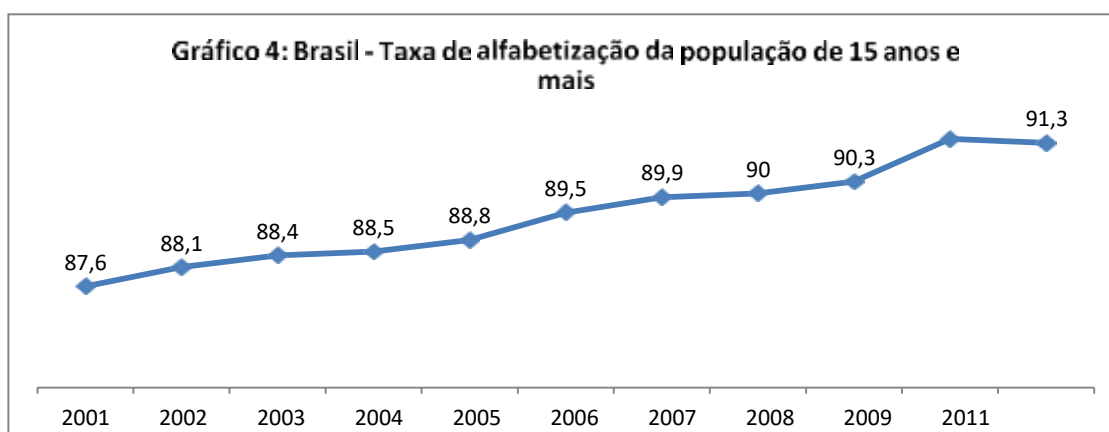
A educação no Brasil é notoriamente inacessível. Nos anos 1980, cerca de 85% dos jovens com menos de 16 anos de idade havia se matriculado na escola e

³ O coeficiente de Gini, criado pelo matemático italiano Conrado Gini, é um instrumento para medir o grau de concentração de renda em determinado grupo. Esse índice aponta a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos. Suas variáveis são de zero, que é uma situação de igualdade, envolvendo até um.

menos da metade completou 4 anos de estudo (ARRETCHE, 2018, p. 6). No final da década de 1980, com o advento da Constituição, o resultado dos índices da educação no país apresentava mudanças. Dados de frequência escolar da população de 0 a 6 anos era de 15,3% e o da população de 15 a 19, no ensino médio, era de 16,5%. A taxa de analfabetismo da população de 15 anos e mais, por sua vez, estava em 18,8% em 1989 (BRASIL, 2014a, p. 9).

De acordo com gráfico 2, a seguir apresentado, no ano de 2001 o índice de alfabetização no Brasil era de 87,6%. Em 2011, teve o índice de maior expressividade, 91,4%. No ano seguinte, constatou-se um pequeno aumento de 0,1% no índice de alfabetização (BRASIL, 2014a, p. 15).

Gráfico 2 – Taxa de alfabetização da população de 15 anos e mais



Fonte: Microdados da Pnad (IBGE) citado por Brasil (2014a, p. 15).

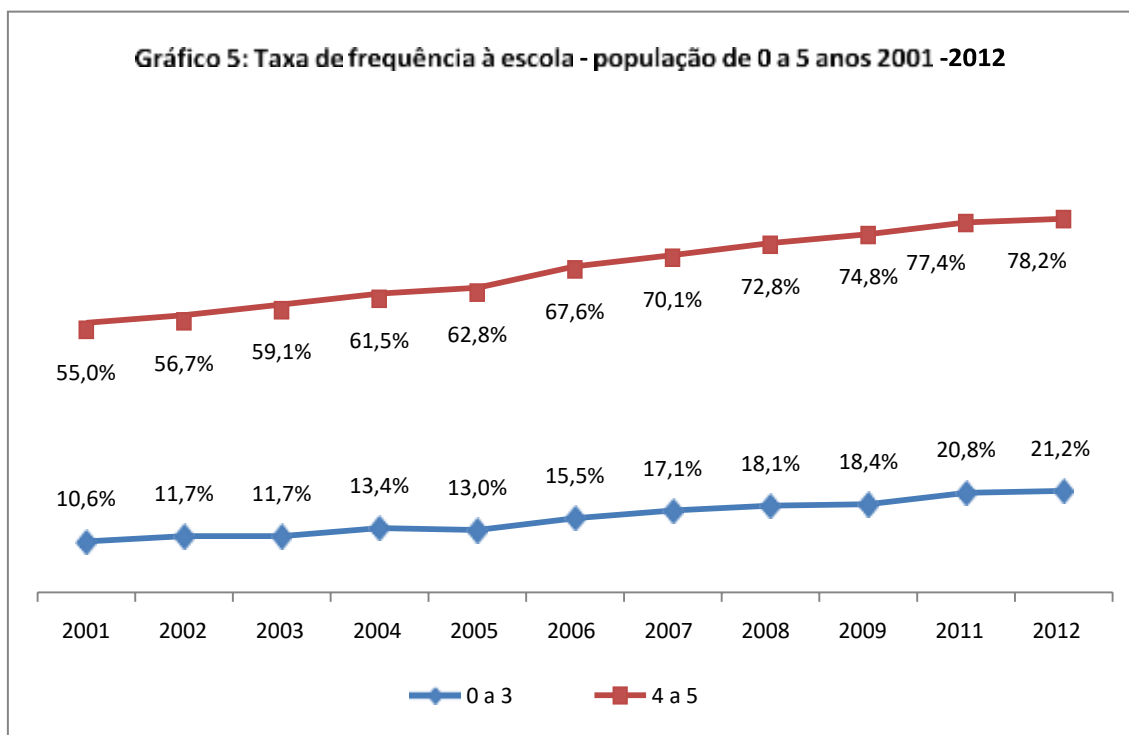
O artigo 212, da Constituição do Brasil de 1988, estabelece que:

Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino. (BRASIL, [2016]).

Diante da máxima constitucional bem como de outros artigos que atribuíram importância ao ensino de qualidade, as políticas públicas passaram a ser desenvolvidas. Em 1993, o congresso nacional aprovou um Compromisso Nacional de Educação Para Todos e um Plano Nacional de Educação Para Todos. No ano seguinte, realizou a Conferência Nacional de Educação Para Todos. Em 1996, dois grandes dispositivos legais foram aprovados, sendo eles a Lei de Diretrizes e

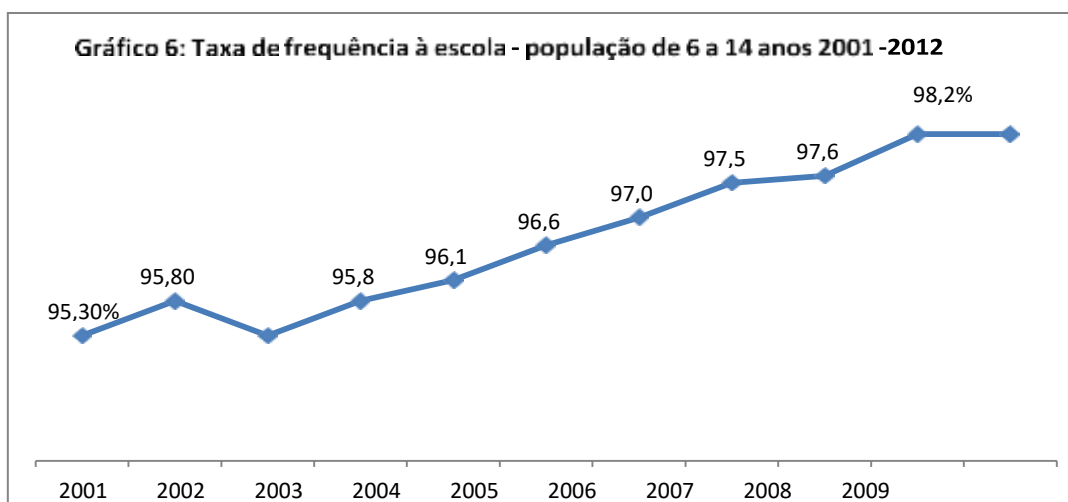
Bases da Educação Nacional e o segundo foi o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (BRASIL, 2014a, p. 9). Dentre esses e outras investimentos estatais, na forma de políticas públicas, buscou promover o incentivo na educação básica. Mudanças são notadas.

Gráfico 3 – Taxa de frequência à escola - população de 0 a 5 anos 2001 – 2012



Fonte: Elaborado pelo INEP com dados do IBGE/Pnad citado por Brasil (2014a, p. 12).

Gráfico 4 – Taxa de frequência à escola - população de 6 a 14 anos 2001 – 2012



Fonte: Elaborado pelo INEP com dados do IBGE/Pnad citado por Brasil (2014a, p. 12).

No ano de 2001 (gráfico 3), o índice de frequência escolar para crianças de 0 a 3 anos saltou de 10,6% para 21,2% no ano de 2012. Crianças de 4 a 5 anos, houve um aumento na frequência de 55,0% no ano de 2001 para 78,2% no ano de 2012.

No gráfico 4, a taxa de frequência da população de 6 a 14 anos varia entre 95,3% no ano de 2001 a 98,2% no ano de 2012. Em um contexto de aumento no acesso às liberdades instrumentais (SEN, 2010. p.25), proporcionado pelo advento da Constituição do Brasil de 1988, dados apontam expressivas mudanças, reforçando o papel do Estado na promoção de políticas públicas em acordo com os objetivos do Estado brasileiro, elencados no artigo 3º da Constituição de 1988 (BRASIL, [2016]).

4 A SAÚDE NO BRASIL

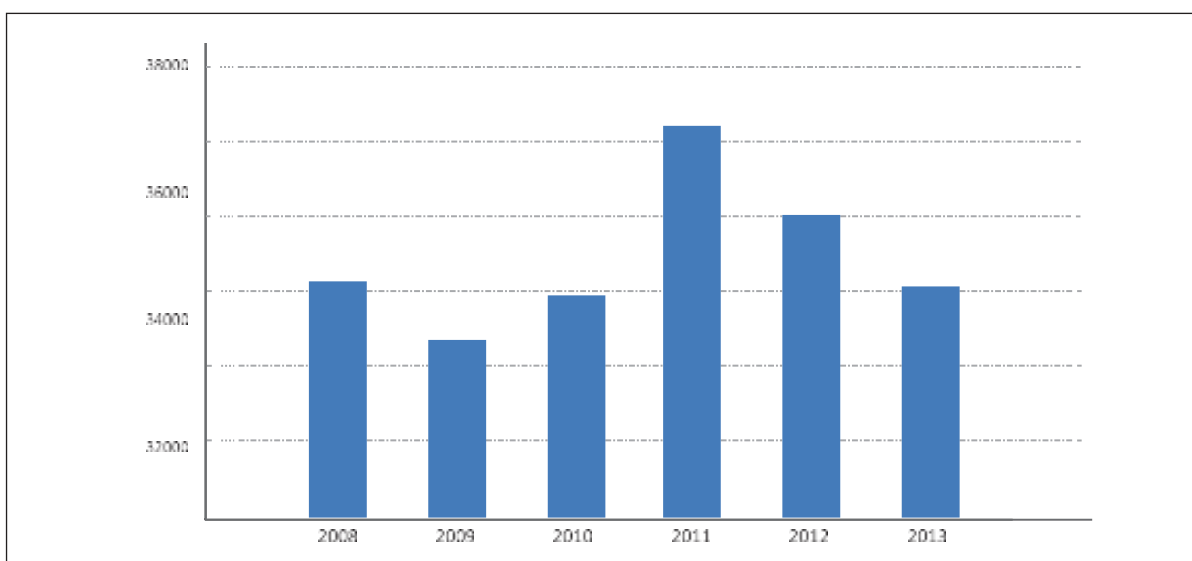
O sistema de saúde, no Brasil, também sofreu mudanças advindas da Constituição do Brasil de 1988. A Constituição de 1988 criou o Sistema Único de Saúde proporcionando acesso universal e gratuito e substituiu o modelo de seguro vigente até então (BRASIL, [2016]). Nos anos 1980, os trabalhadores formais eram cerca de 40%. Os 60% restantes da população não assegurados e contribuía para o financiamento do sistema vigente naquela época uma vez que o custeio era transferido para o preço dos produtos consumidos no país (ARRETCHE, 2018. p. 12). A Constituição do Brasil de 1988 estabelece no artigo 196 que a saúde é direito de todos e dever do estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação. (BRASIL, [2016]).

A ausência de direitos como saúde e saneamento básico traz, por consequências, algumas doenças, dentre elas, a esquistossomose, hanseníase, leishmaniose, leptospirose, malária e tracoma. Essas doenças, por serem típicas de países pobres, estabelecem um importante informativo de desigualdade e exclusão social. A influência humana no meio ambiente, a expansão das atividades econômicas e fatores individuais como aumento da suscetibilidade imunológica

causada por ausência de recursos alimentares. Estima-se que a malária cause 500 milhões de infecções e mais de 1 milhão de mortes em todo mundo no período anual, 1 bilhão de pessoas infectadas pela tuberculose nos próximos 20 anos e aproximadamente 35 milhões de vidas ceifadas. Doenças relacionadas a pobreza matam 6 milhões de pessoas por ano (BRASIL, 2014b, p. 258).

O gráfico 5 traz algumas informações sobre o cenário nacional de doenças relacionadas a pobreza. Os indicativos são de 2008 a 2013. Nesse período, ocorreram 196.150 internações no Brasil. Em 2011, 36.087 infecções foram registradas, sendo o período de maior representatividade de todo o período analisado. A tabela 1 informa o número de internações de cada Estado da federação (BRASIL, 2014b, p. 260).

Gráfico 5 – Sistema de Informação Hospitalares/ SUS (SIH/SUS).



Fonte: Sistema de Informações Hospitalares/SUS (SIH/SUS) citado por Brasil (2014b, p. 260).

Tabela 1 – Sistema de Informação Hospitalares/ SUS (SIH/SUS)

UF	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Total
Sergipe	144	154	197	207	155	118	975
Amapá	287	357	280	381	350	258	1.913
Distrito Federal	368	333	322	321	307	320	1.971
Roraima	353	428	574	424	337	358	2.474
Mato Grosso	420	418	409	461	414	491	2.613
Espírito Santo	317	425	324	500	467	644	2.677
Alagoas	266	361	368	554	615	562	2.726
Rio Grande do Norte	501	623	614	618	595	494	3.445

Piauí	713	643	625	532	504	561	3.578
Mato Grosso do Sul	693	663	680	555	557	591	3.739
Tocantins	887	684	573	605	599	463	3.811
Acre	785	932	908	538	481	461	4.105
Goiás	1.435	602	714	700	597	1.023	5.071
Maranhão	990	871	703	812	677	1.073	5.126
Paraíba	559	675	889	971	1.001	1.034	5.129
Amazonas	1.167	992	1.059	1.020	834	754	5.826
Rondônia	900	1.236	1.288	1.244	975	801	6.444
Santa Catarina	1.292	1.238	1.151	1.434	1.231	1.164	7.510
Ceará	1.204	1.668	1.351	1.399	1.135	1.190	7.947
Paraná	2.295	1.194	1.254	1.338	1.347	1.299	8.727
Bahia	1.642	1.780	2.058	2.066	1.819	1.712	11.077
Pará	1.742	2.283	2.607	2.976	1.567	1.107	12.282
Minas Gerais	2.179	2.176	2.083	2.335	2.093	1.994	12.860
Rio Grande do Sul	2.311	2.033	2.318	2.376	2.187	1.994	13.219
Pernambuco	2.220	2.055	2.305	2.603	2.951	2.671	14.805
Rio de Janeiro	2.473	2.483	2.594	3.001	2.726	2.486	15.763
São Paulo	3.924	3.254	3.527	6.116	7.264	6.252	30.337
Brasil	32.067	30.561	31.775	36.087	33.785	31.875	196.150

Fonte: Sistema de Informações Hospitalares/SUS (SIH/SUS) citado por Brasil (2014b, p. 262).

Para o cálculo da taxa de internação hospitalar, foram consideradas as hospitalizações para as doenças de interesse por UF de residência. A mediana nacional foi de 1,7 por 10 mil habitantes, com variação de 0,53 a 7,31. As maiores taxas estiveram concentradas na Região Norte, especialmente em Roraima 7,3 internações, Acre 5,7 internações, Rondônia 4,6 internações, Amapá 3,4 internações e Tocantins 3,0 internações (BRASIL, 2014b, p. 264).

Este trabalho teve por objetivo analisar o desenvolvimento brasileiro sob uma perspectiva de liberdades. O desenvolvimento econômico não está restrito apenas ao desenvolvimento do mercado. Obviamente o desenvolvimento deste é de suma importância para o desenvolvimento da sociedade brasileira. A premissa de que o mercado se basta, muita das vezes tomada de assalto por agentes públicos e estudantes de economia, não se sustenta frente à realidade de uma nação que enfrenta típicos problemas de países que lutam para combater a pobreza. O desenvolvimento econômico é pautado em liberdades a que a Constituição de 1988 se propõe, fundamentada no espírito combativo de desigualdades, traça sentido rumo ao desenvolvimento igualitário. Por fim, este trabalho fará breves considerações a respeito de políticas públicas, uma vez que essas são o instrumento de combate às desigualdades.

5 O SURGIMENTO DO ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL

As políticas públicas são uma forma de agir estatal, dentro de um paradigma de estado de bem-estar social. Com larga expansão no século XX, apesar de haver provisão de serviços sociais no século passado em alguns países como a Alemanha, na criação de programas de proteção a idosos e mulheres bem como sistemas assistenciais para incapacitados, o fenômeno do estado provedor institucionalizou-se. A partir de então, surgem programas de proteção social assegurando direitos em várias áreas como seguridade social, saúde, educação e habitação (ARRETCHE, 1995). Muitas teorias se propõem a explicar o surgimento do estado de bem-estar social e o seu desenvolvimento. As correntes que consideram o surgimento e a expansão do estado de bem-estar social com peso em causas de natureza econômica, tem esse modelo proveniente de profundas transformações desencadeadas a partir do século XIX, tais como a industrialização e modernização das sociedades. Para eles, esse modo de produção desencadeou problemas, que por sua vez, tiveram como contramedida a criação de padrões mínimos com a finalidade de garantir a existência digna (ARRETCHE, 1995).

[...] os problemas sociais com os quais os serviços sociais têm de lidar são resultado das mudanças sociais sobretudo, demográficas) desencadeadas pela industrialização. A consolidação da fábrica como núcleo central da atividade produtiva implica uma transformação radical das sociedades, transformação esta que determina o surgimento de novos mecanismos de garantia da coesão e integração sociais. Nada melhor do que uma citação dos próprios autores para que fique claro o papel central e determinante desempenhado pelo desenvolvimento industrial no surgimento dos programas sociais (ARRETCHE, 1995, p. 6).

Uma segunda corrente adota o posicionamento de que o estado de bem-estar social surgiu com o advento do modo capitalista de produção, seja para suprimir suas necessidades de acumulação seja para legitimar o próprio sistema. Para essa corrente, todas as despesas estatais, seja qual estiver atrelada a função que o estado desempenha seja para garantir os diretamente acumulação ou para corrigir os efeitos sociais da acumulação via capital social ou via despesas sociais (ARRETCHE, 1995).

A origem dos programas sociais é explicada, portanto, como uma resposta funcional à necessidade de constituição da classe operária, condição essencial para o desenvolvimento do capitalismo. Esta função (de socialização da classe operária no capitalismo) só pode ser cumprida por um poder estatal, pois o processo de integração daquela classe supõe a existência de uma associação política de dominação: o poder estatal. Por outro lado, a dinâmica de desenvolvimento das políticas sociais diz respeito a um processo, interno à esfera estatal, de compatibilização de duas exigências contraditórias: as exigências da classe trabalhadora e as necessidades da acumulação de capital. Na verdade, a esfera estatal reage a estas duas ordens de pressões, levando em conta os pré-requisitos de uma economia do trabalho e as possibilidades orçamentárias (ARRETCHE, 1995, p. 18).

Uma terceira corrente, demonstrada por Arretche (1995), acredita que o estado de bem-estar social é resultado de uma ampliação progressiva de direitos civis, políticos e sociais. Para os autores que se filiam a esse posicionamento, a cidadania⁴ é explicada pela ampliação e evolução de direitos, bem como pela maior acessibilidade a esses direitos antes não acessíveis por determinadas camadas sociais (ARRETCHE, 1995). Outro fator que propiciou uma expansão ao estado de bem-estar social foram as guerras. Nesse sentido afirma a autora:

A experiência da guerra é particularmente significativa nesta direção. Ao fim de cada guerra, parece ter ocorrido um ato de refundação social e, portanto, de reafirmação cada vez mais acentuada da natureza do Estado protetor/Estado de Bem-Estar. Tratava-se de renovar os laços sociais que constituem a nação e, portanto, de dar vazão ao movimento de democratização das relações sociais através do Estado, movimento este que vai dos direitos civis aos direitos sociais, passando pelos direitos políticos. (ARRETCHE, 1995, p. 21).

Para aqueles que entendem que o estado de bem-estar social surgiu do resultado do acordo entre capital e trabalho organizado, dentro de um sistema capitalista, consideram o modelo um fenômeno que surgiu como resposta ao próprio capitalismo. O processo capitalista gera necessidades ou requerimentos para a política social (ARRETCHE, 1995, p. 40).

[...] ainda que o aparato estatal seja relativamente autônomo nas sociedades capitalistas, ele deve agir para responder aos imperativos do

⁴ O conceito de cidadania tem início no século XVII e compreende três tipos de direitos. Os direitos civis estão relacionados à liberdade individual, os direitos políticos estão relacionados ao exercício do poder político e os direitos sociais estão relacionados a participação do indivíduo na produção de riqueza da sociedade.

processo de acumulação de capital. Seja porque os funcionários do Estado são de origem burguesa e, portanto, partilham da ideologia da classe dominante; seja porque a burguesia tem recursos econômicos para exercer pressão política; seja ainda porque ignorar a acumulação de capital pode implicar a evasão de capitais das economias nacionais e, portanto, minar as bases fiscais do Estado-nação; enfim, fundamentalmente, a economia capitalista tem uma racionalidade à qual o Estado deve submeter-se. (ARRETCHE, 1995, p. 23).

Uma outra corrente teórica entende que o estado de bem-estar social não possui um marco estático de sua criação, é fruto de uma construção histórica e social. Países capitalistas com o mesmo grau de desenvolvimento possuem modelos diferentes de políticas sociais, sendo essas das mais variadas formas. Para eles, a mobilização da classe trabalhadora no interior da matriz de poder resultou em modelos diversos de estado de bem-estar social (ARRETCHE, 1995). O marco regulatório usado para a compreensão da medida do poder é delimitado pelos recursos de poder que a classe trabalhadora possui. O poder, por sua vez, é medido pelo grau de organização sindical e pela força dos partidos de esquerda (ARRETCHE, 1995).

Uma última corrente entende que o estado de bem-estar social é o resultado de configurações históricas particulares de estruturas estatais e instituições políticas. Para eles, o modelo de estado não surgiu como consequência apenas de fatores internos do próprio estado de maneira estrita. Consideram que fatores exógenos ao estado também contribuíram para o surgimento do estado de bem-estar social (ARRETCHE, 1995).

6 AS FASES DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E SUA IMPORTÂNCIA

O estado de bem-estar social é caracterizado pela intervenção do estado na sociedade, seja garantindo direito seja regulando. O estudo das políticas públicas didaticamente a divide em fases. As fases das políticas públicas não é algo muito bem definido e parte dos estudiosos de políticas públicas e suas estruturas. Segundo Secchi, autor este que foi usado como referencial para a divisão das etapas das políticas públicas, as mesmas se dividem em identificação do problema, formação da agenda, formulação de alternativas, tomada de decisões, implementação, avaliação e extinção (SECCHI, 2017, p.47). A seguir faremos uma breve abordagem da

conceituação de problema público e as decisões que permeiam as fases das políticas públicas.

Em análise das tomadas de decisão, tentamos entender as estruturas que as fundamentam. Em primeiro lugar, para que as tomadas de decisão sejam compreendidas, deve-se compreender o conceito de poder. Ham e Hill (1993, p. 94-98) traz que para o grupo dos teóricos pluralistas o poder está concentrado nas mãos de uma elite. Essa concepção vem sendo superada uma vez que a crítica aponta que diversas questões não chegam a entrar em pauta de tomada de decisão pois são excluídas de forma indireta por atores externos a aqueles que diretamente tomam decisões. Nesses casos, há ocorrência de um conflito velado.

A análise do manuseio de três questões políticas chave nos anos cinquenta - desenvolvimento urbano, educação pública e escolha de candidatos a cargos políticos - revelou uma situação em que o poder não estava concentrado nas mãos de um único grupo, como os teóricos elitistas haviam suposto. Pelo contrário, devido a que os recursos que contribuía para o poder estavam consideravelmente bem distribuídos por toda a população, deve se - ia concluir que o poder estava fragmentado entre diferentes atores. E, embora apenas umas poucas pessoas tivessem influência direta sobre decisões-chave, a maioria tinha influência indireta mediante o poder do voto (HAM; HILL, 1993, p. 94).

A análise de poder deve ser feita juntamente com a relação entre poder e interesses. Para os pluralistas, baseados numa concepção liberal, os interesses e preferências são iguais entre as pessoas. São "aquilo que elas afirmam ser e que a natureza destes interesses pode ser inferida através da ação ou da inação política" (HAM; HILL, 1993, p. 101).

O desenvolvimento econômico igual e sustentável está diretamente ligado as liberdades que permeiam o próprio processo de desenvolvimento. Essas liberdades estão diretamente vinculadas ao processo democrático. Em se tratando de democracia, não estamos referindo apenas ao voto direto, mas sim, a uma gama de direitos de inclusão e acessibilidade. Diversos atores estão envolvidos no desenvolvimento socioeconômico de uma determinada área. Os agentes não governamentais desempenham grande papel no cumprimento da estratégia. Nesse aspecto, Secchi divide os atores em dois grupos: atores governamentais, formados por agentes políticos, designados politicamente, burocratas e juizes. Atores não governamentais, formados por grupos de interesse, partidos políticos, meios de

comunicação, *think tanks*, destinatários das políticas públicas, organização do terceiro setor, outros *stakeholders*, tais como fornecedores, organismos internacionais, comunidades epistêmicas, financiadoras, especialistas, etc (SECCHI, 2017, p.100-101).

Cada arena política tem uma configuração de atores bastante peculiar, com prevalência de alguns e ausência de outros. A arena política da área da saúde é ocupada por atores diferentes da arena de segurança pública, que por sua vez em configuração diferente da arena de reformas administrativas. A presença dos atores em uma arena acontece em função de quão diretos são os resultados da política pública sobre suas atividades, a probabilidade de efeitos positivos e negativos da política pública sobre suas atividades, bem como a acessibilidade aos processos decisórios e/ou de implementação das políticas públicas (SECCHI, 2017, p. 101).

A importância do amplo acesso aos direitos fundamentais não exclui o direito de troca e transacionar. Pelo contrário, esses direitos são sacramentados na forma de princípios fundamentais elencados no artigo 1º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. O paradigma de um estado democrático de direito é a premissa estruturante de direitos, não é possível falar em amplitude de direitos e garantias em um estado totalitário. O cerceamento do acesso ao mercado pode resultar em privações de demais direitos, esse cerceamento possui uma característica muito marcante, é velado. Restrições a esses direitos não aparecem de forma explícita, elas aparecerem em forma de pequenas dificuldades na concretização da criação do empreendimento próprio. Aparecem na forma de falta de informação, onerosidade excessiva e burocracia desmedida (SEN, 2010, p.43). Em sentido contrário, o raciocínio do autor segue:

O fato de que o direito às transações econômicas tende a ser um grande motor do crescimento econômico tem sido amplamente aceito. Mas muitas outras relações permanecem pouco reconhecidas, e precisam ser mais plenamente compreendidas na análise das políticas. O crescimento econômico pode ajudar não só elevando rendas privadas, mas também possibilitando ao Estado financiar a seguridade social e a intervenção governamental ativa. Portanto, a contribuição do crescimento econômico tem que ser julgada não apenas pelo aumento da renda privada, mas também pela expansão de serviços sociais (incluindo, em muitos casos, redes de segurança social) que o crescimento econômico pode possibilitar (SEN, 2010, p. 61).

O desenvolvimento local é a ideia de determinar qual o potencial de recursos com que se conta bem como quais as necessidades pessoais, de comunidades, das

coletividades, dos municípios ou de qualquer forma de organização social. Para que ele seja alcançado é preciso determinar qual é o potencial dos recursos disponíveis, tanto qualitativamente quando quantitativamente, bem como delimitar os objetos da ação (LIRA; ESCUDERO, 2012, p. 11).

As peculiaridades territoriais de uma determinada localidade são fundamentais para a elaboração de estratégias que viabilizem a exploração dos recursos endógenos daquela localidade. A delimitação territorial torna-se imprescindível para a eficiência dos investimentos públicos em determinado programa social (LIRA; ESCUDERO, 2012, p. 8).

A topografia do ambiente não é fator único para o desenvolvimento de determinada região, porém como as dificuldades topográficas serão superadas, deve ser alvo de ponderação no momento de formulação da estratégia. A estratégia deve levar em conta, segundo o método de Lyra e Escudero, outros fatores como:

Determinação de objetivos estratégicos a partir do conhecimento do potencial econômico local, análise dos recursos e potencialidades da zona, assim como das principais carências e obstáculos que possam existir para que apareçam e se desenvolvam atividades econômicas; criação dos meios que envolvam a todos os agentes econômicos neste processo. Trata-se neste caso, de introduzir a dinâmica e a estrutura do associativismo (parceria) e de cooperação em torno a uma instituição de seguimento e ajuda às iniciativas e ações de desenvolvimento; criação de condições gerais e infraestrutura adequada para permitir e facilitar o surgimento das iniciativas econômicas tendo em conta as necessidades detectadas e os objetivos perseguidos, criando assim um ambiente favorável para as empresas e negócios. Aqui, deve-se incorporar também tudo o que tem que ver com a infraestrutura social que deve oferecer o município; medidas de acompanhamento relacionadas com a formação dos recursos humanos às demandas do mercado de trabalho que surjam, informação contínua de quais são e como utilizar os programas de promoção do desenvolvimento lançados por qualquer nível institucional e, sobretudo, melhorar os aspectos que possam afetar as potencialidades de desenvolvimento; medidas de acompanhamento relacionadas com programas de índole social, subsídios específicos e aspectos relacionados aos setores de saúde e educação (LIRA; ESCUDERO, 2012, p. 11).

Objetivos estratégicos bem delineados se mostram imprescindíveis para o bom andamento da política pública. Os obstáculos levantados em face do avanço econômico também devem ser mensurados, bem como o fomento econômico propiciado pela iniciativa privada (LIRA; ESCUDERO, 2012, p. 13).

A Constituição da República de 1988 traz no artigo 170 os princípios direcionadores da ordem econômica brasileira. Esses primados constitucionais

demonstram a tamanha relevância que o legislador atribuiu quando elencou princípios que direcionassem a ordem econômica nacional. A ordem econômica está diretamente ligada ao desenvolvimento das políticas públicas, uma vez que o nossa Constituição estabelece um estado prestador de serviços sociais, característico de um modelo de estado de bem-estar social.

7 CONSIDERAÇÕES AO NEOLIBERALISMO

No que se refere ao desenvolvimento social, algumas políticas nacionais de cunho neoliberais se propagam e espalham o que teoricamente é incompreensível devido as suas características. Primeiramente, o neoliberalismo não possui um corpo teórico delineado e coerente. A fundamentação dessa teoria se baseia no liberalismo, porém possui traços do conservadorismo, o que chega mesmo a afastar das vertentes liberais do século XX (DRAIBE; RIESCO, 2007, p. 87). Em segundo lugar, as posições neoliberais não são originais, o que leva a constantes modificações. Essas modificações se situam principalmente quanto às responsabilidades públicas nos campos da educação, combate à pobreza, desenvolvimento de novas tecnologias, ampliação da competitividade das economias nacionais (DRAIBE; RIESCO, 2007, p. 87). Finalmente, o neoliberalismo não se alimenta da mesma fonte teórica que em tese deveria se valer, ao contrário, encontra-se quando neoliberais se valem de ideias democratas ou socialistas apagando sua origem e se apropriando delas como se deles fosse. Essa estratégia leva a uma dominação ideológica, uma vez que qualquer forma de modernização social e política se torna é reclamada por neoliberais, ao que não procede. O neoliberalismo atual não se baseia em obras intelectuais de reconhecida competência (DRAIBE; RIESCO, 2007, p. 88).

De fato suas proposições são sobretudo práticas e enraizadas em algumas afirmações de valores que passaram a retrata-lo. Desde logo, está a referência a ideias e não a interesses: afirmando recusar a tese liberal da política pluralista ou conduzida pelos jogos de interesses através de seus advogados e *lobbies*, mas também pretendo superar mecanismos políticos típicos da vida democrática, o tecnocratismo neoliberal declara-se atuar movido por ideias e valores distantes e acima dos particularismos, corporativismos e populismo de toda a ordem, forma de redução do interesse geral a algumas concepções do que seja "moderno", "flexível" e "eficiente" (DRAIBE; RIESCO, 2007, p. 88).

Essa ideologia se fundamenta na redução do estado, o mercado constitui o melhor e mais eficiente mecanismo de alocação de recursos. *A priori*, essa premissa é incompatível com a Constituição da República de 1988, sendo contrária as máximas do princípios elencados no artigo 170, quais sejam: soberania nacional, propriedade privada, função social da propriedade, livre concorrência, defesa do consumidor, defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e seus processos de elaboração e prestação, redução das desigualdades regionais e sociais, busca do pleno emprego, tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no país.

Talvez a maior batalha travada pelos neoliberais seja a contraposição ao modelo de estado de bem-estar social. A grande crítica feita pelos neoliberais à concepção keynesiana é a intervenção estatal no domínio econômico adotado por estes e refutado por aqueles. Oposto ao estado neutro, para os neoliberais, o estado é mínimo e usam, como argumento, teses e movimentos de mobilização de mecanismos pseudounificadores presentes da comunidade, no espírito nacional, revitalização conservadora, em que se situa a “modernização” das instituições. Quanto aos programas sociais, propostas de reformas surgem a todo momento. Esses são considerados uma ameaça às liberdades individuais, inibem a atividade privada e geram indesejados controles burocráticos (DRAIBE; RIESCO, 2007, p. 89).

Não podemos deixar de lembrar que, afinal, as políticas e programas do Estado de bem-estar social vieram corrigir situações de desigualdade, pobreza e perda de renda, exatamente aquelas tipicamente geradas pela economia de mercado, nas suas “naturais” oscilações e crises. Por outro lado, as economias maduras, assentadas sobre os modos fordistas e neofordistas de produção, tiveram, entre as bases de sustentação de seu crescimento e da ampliação do consumo de massas, o fundo público mobilizado pelos programas sociais. Nas suas primeiras versões, as propostas neoliberais para as políticas sociais repetiram sem crítica ou alterações, mas com uma certa dose de cinismo, os anacronismos e as limitações dos liberais de primeira hora (DRAIBE; RIESCO, 2007, p. 92).

O neoliberalismo passa por mudanças significativas a partir dos anos 70. Em primeiro momento, sua orientação era superar a crise pela negação dos princípios sociodemocratas de regulação econômico-social. No segundo momento, acentuou a crença em políticas de crescimento que apoiassem a competição sistêmica como foco em mecanismos de modernização e flexibilização das estruturas e fatores sociais,

desde que condizentes com as características das novas tecnologias. As mudanças também avançaram no âmbito das políticas sociais. Passou a dar ênfase, no momento de maior acentuação da crise, no corte de gastos em programas sociais, sua completa extinção ou a redução do papel estatal nas políticas sociais (DRAIBE; RIESCO, 2007, p. 93).

Quanto à agenda de reformas dos programas sociais pelos neoliberais, alguns exemplos se colocam em pauta de análise. A primeira delas é o imposto negativo sobre a renda mínima garantida. A crítica neoliberal se dá na forma estatizada de produção e operação de serviços sociais. Esse plano tem por intenção a substituição de parte dos bens e serviços sociais por uma alocação direta de recursos em dinheiro. Para os neoliberais e conservadores, a renda mínima expressa a concepção do estado em atender as necessidades básicas. O estado somente ofereceria a renda mínima de modo residual, complementando o que mercado, família ou comunidade não tenha atendido. Vale ressaltar que essa política assistencial é limitada a um teto máximo (DRAIBE; RIESCO, 2007, p. 94).

Ainda que no plano ideológico, a justificativa da forma dinheiro para alocação da renda mínima municia-se de argumentos do ideal libertário e autonomista contemporâneo que, criticando os modos burocratizados, tuteladores, controladores, hierarquizados e autoritários de operação dos serviços sociais estatais, sugerem uma ampliação da liberdade dos indivíduos e das famílias para buscarem a alternativa de serviço social que lhes aprover, uma vez previamente financiados pelo estado através daqueles recursos em espécie. É principalmente no campo dos "serviços sociais pessoais", como por exemplo a guarda de crianças pequenas ou o cuidado com idosos, inevitavelmente atravessados por laços afetivos, ou no campo de serviços que, por sua natureza, são distribuídos discretamente, que tal argumentação vem encontrando desenvolvimento. Garantida a "gratuidade" dos serviços – um vez que se mantém o financiamento público distribuído sob a forma de recursos em dinheiro – estariam os indivíduos e as famílias livres para escolherem as prioridades, as formas e os tipos de serviços que lhes parecerem os mais necessários e convenientes, "comprando-os" onde estiverem e de que quem, sob sua perspectiva, melhor os vender (DRAIBE; RIESCO, 2007, p. 93).

Descentralizar, privatizar e concentrar os programas sociais públicos nas populações ou grupos carentes, esses parecem ser os objetivos das reformas neoliberais. A descentralização é concebida como um modo de aumentar a eficiência e eficácia dos gastos públicos, uma forma de aumentar a interação dos recursos públicos em nível local (DRAIBE, 2007, p.97). A focalização significa o direcionamento dos recursos para públicos específicos. A justificativa para esses

argumentos são o de que o estado deve entrar apenas de forma residual e somente no campo da assistência social e o segundo argumento é o de que “os necessitados não são, em princípio, os que efetivamente se beneficiam do gasto social” (DRAIBE; RIESCO, 2007, p. 97).

A privatização, entendida como deslocamento dos bens e serviços públicos para o setor privado, vem como solução para a crise fiscal. A privatização se estende também à transferência de meios de produção, bem como distribuição de bens e serviços para o setor privado ou a entidades não governamentais sem fins lucrativos (DRAIBE; RIESCO, 2007, p. 97).

O neoliberalismo não se preocupa com a justiça social. Fato é que reformas com intenção de redirecionar gastos sociais, definidas em sede de crise econômica, altas taxas de desemprego e queda da renda revivem um problema antigo, a pobreza. Em se tratando de pobreza, o tema justiça social na orientação de políticas públicas é de altíssima relevância. A redução de recursos e gastos com programas sociais contradiz o que o próprio argumento neoliberal de que haveria ampliação dos direitos sociais através da universalização de programas e a multiplicação de políticas não contributivas (DRAIBE; RIESCO, 2007, p. 98).

Ao reduzir os recursos públicos e privados disponíveis para o gasto social, exigem também opções, seleção de políticas e prioridades a alguns de seus beneficiários, o que teoricamente contradiz a tendência à universalização anteriormente afirmada. Em outras palavras, é também no espaço da concepção distributiva da justiça que se arma os argumentos dos oponentes do neoliberalismo de que o gasto público e as políticas sociais, para ganharem força redistributiva e compensatória da desigualdade social, devem privilegiar as camadas mais pobres da população. Em face das já existentes desigualdades e do agravamento da pobreza, é como se estivéssemos passando de uma concepção do tipo “dar tudo cada vez mais a todos” – uma forma de expressar a visão universalista, associada ao direito social – à expressão “dar mais a quem tem menos” modo de exprimir prioridades à população carente, seletivamente escolhida pelo foco das políticas e dos programas sociais (DRAIBE; RIESCO, 2007, p. 98).

A América Latina conheceu várias fórmulas que se propuseram proporcionar o desenvolvimento social, políticas públicas ambiciosas ao ponto de propor erradicação da pobreza e até mesmo auxílio emergencial aos pobres (DRAIBE; RIESCO, 2007, p.101). O fato é que se observa um acentuado processo de deterioração dos serviços públicos e empobrecimento da população. Quanto às reformas neoliberais, essas se mostram simplistas e incoerentes. Ao mesmo tempo que se propõe a reagir de forma

eficaz e eficiente em sede de crise socioeconômica, não possuem embasamento fundamentação científica alguma. O que as faz perdurar é o fato de que são uma alternativa ao modelo vigente, mesmo não possuindo eficácia comprovada.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O processo de desenvolvimento econômico através das políticas públicas ainda está um tanto quanto distante de sua concretização. Com o advento da Constituição do Brasil de 1988, observa-se um avanço nos direitos fundamentais e o combate à desigualdade social.

O estudo das políticas públicas demonstra que um maior delineamento do projeto, o qual se pretende desenvolver na sociedade é de suma importância. As fases das políticas públicas, apesar do não consenso quanto às suas divisões, traçam o planejamento que o ente público deve respeitar. Não menos importante, outros fatores estão envolvidos no processo de desenvolvimento de uma determinada localidade, atores públicos e privados agindo no interesse do bem comum efetivam o que o legislador da Constituição Pátria de 1988 pretendeu como objetivo a ser alcançado pela nação.

O caminho a ser percorrido na busca pela diminuição das desigualdades sociais, traçado por meio das políticas públicas, não pode ficar preso em ideologias que, como efetividade, não possui comprovação, bem como teoria não possui corpo delimitado. A pobreza e a miséria são crescentes frente a ideias de diminuição do papel do estado em políticas prestacionais. Não menos importante, essas ideias são incompatíveis com os preceitos constitucionais e seus direcionamentos. O artigo 6º da Constituição do Brasil de 1988 é enfático em garantir direitos sociais como educação, saúde, alimentação, trabalho, moradia, transporte, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância e assistência aos desamparados, sendo qualquer reforma que pretenda abolir esses direitos é, no mínimo, atentatória a conquistas históricas e sociais.

O mercado, apesar de sua indiscutível importância ao desenvolvimento de determinada região, não aloca de forma eficiente os recursos, pois não é de fundamental interesse dele. A iniciativa privada possui um único interesse e sua

função social só foi estabelecida historicamente através de conquistas sociais. Os direitos sociais são conquistas históricas e as constituições sociais sintetizam esse sentimento.

Em suma, o mercado por natureza não consegue atender as demandas sociais assim como é proposto pelas teorias neoliberais. Primeiramente é importante destacar a importância do estado como mediador das relações sociais. O surgimento do estado não advém das relações comerciais (assim como propõe a teoria liberal clássica), o surgimento do estado é histórico. Sua existência fundamenta e estrutura as relações de mercado e essa afirmação se evidencia em inúmeras crises do estado moderno e o “socorro” prestado ao mercado pelo estado. Portanto, a mitigação do papel do estado enquanto tutor dos direitos sociais e mantenedor das relações econômicas equivale a mitigar a base que estrutura as relações sociais e econômicas. O caminho a ser percorrido na busca do desenvolvimento social e econômico deve passar, primeira e obrigatoriamente, pelo cumprimento dos preceitos sociais a que a Constituição do Brasil de 1988 se propõe.

REFERÊNCIAS

ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James. **Por que as nações fracassam: as origens do poder, da prosperidade e da pobreza**. São Paulo: Elsevier, 2012.

ARRETCHE, Marta. Democracia e redução da desigualdade econômica no Brasil: a inclusão dos outsiders. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 33, n. 96, p. 1-23, 2018.

ARRETCHE, Marta T. S. Emergências e Desenvolvimento do Welfare State: teorias explicativas. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, n. 39, p. 3-40, 1. sem. 1995. Disponível em: <https://www.anpocs.com/index.php/bib-pt/bib-39/452-emergencia-e-desenvolvimento-do-welfare-state-teorias-explicativas/file>. Acesso em: 22 jun. 2020.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 01 set. 2019.

BRASIL. Ministério da Educação. **Relatório educação para todos no Brasil: 2000-2015: versão preliminar**. [S. /], jun. 2014a. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=15774-ept-relatorio-06062014&Itemid=30192. Acesso em: 02 set. 2019.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. Departamento de Análise de Situação em Saúde. **Saúde Brasil 2013**: uma análise da situação de saúde e das doenças transmissíveis relacionada a pobreza. Brasília: Ministério da Saúde, 2014b. Disponível em: http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/saude_brasil_2013_analise_situacao_saude.pdf. Acesso em: 03 set. 2019.

DRAIBE, Sônia; RIESCO, Manuel. Estado de bem-estar, desenvolvimento econômico e cidadania: algumas lições da literatura contemporânea. *In*: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo (Org.). **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz, 2007.

HAM, Christopher; HILL, Michael. **O processo de elaboração de políticas no estado capitalista moderno** = The policy process in the modern capitalist state. 2. ed. Tradução: Renato Amorim e Renato Dagnino. Adaptação e Revisão: Renato Dagnino. Campinas: GAPI-DPCT-UNICAMP, 1993. Disponível em: <https://aintropol.files.wordpress.com/2014/05/texto-iepp-processo-de-elaboracao-de-politicas-no-estado-capitalista-moderno-hill.pdf>. Acesso em: 22 jun. 2020.

IBGE. **Alfabetização 2013**. [S. /]: IBGE, c2020b. Disponível em: https://atlascolar.ibge.gov.br/images/atlas/mapas_brasil/brasil_alfabetizacao.pdf. Acesso em: 09 nov. 2018.

IBGE. **Rendimento 2013**. [S. /]: IBGE, c2020a. Disponível em: https://atlascolar.ibge.gov.br/images/atlas/mapas_brasil/brasil_rendimento.pdf. Acesso em: 09 nov. 2019.

LIRA, Iván Silva; ESCUDERO, Carlos Sandoval. **Metodologia para elaboração de estratégias de desenvolvimento local**. Santiago: CEPAL, 2012. Santiago, Chile.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas**: conceito, esquema de análise, casos práticos. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2017.

SEN, Amartya. **A Ideia de Justiça**. Companhia das Letras. São Paulo: 2011.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. Tradução Laura Teixeira Motta; revisão técnica Ricardo Dominelli Mendes. Companhia das Letras. São Paulo: 2010.

TRADING ECONOMICS. **Brasil**: PIB: Taxa de crescimento a anual. [S. /: s. n.], c2020. Disponível em: <https://pt.tradingeconomics.com/brazil/gdp-growth-annual>. Acesso em: 07 nov. 2018. Gráfico dinâmico. Necessária pesquisa do período de jul. 2015 a jul. 2018 para visualização dos resultados pesquisados.

DOI: <https://doi.org/10.30749/2177-8337.v24n48p172-193>

**O PAPEL D' EL ESPECULO DE LAS LEYES NA OBRA JURÍDICA AFONSINA:
UMA BREVE PROPOSTA DE ANÁLISE**

***THE ROLE OF EL ESPECULO DE LAS LEYES IN JURIDICAL WORK STATES: A
BRIEF ANALYSIS PROPOSAL***

Marta de Carvalho Silveira*
Mayara Saldanha**

Resumo: *El Especulo de Las Leyes* é parte da obra jurídica organizada por Afonso X, rei de Leão e Castela entre 1252 e 1284, que consta ainda do *Fuero Real, Siete Partidas e Setenário*. Apesar do debate historiográfico existente acerca da criação deste código normativo, não havendo consenso sobre a datação ou se ele de fato foi finalizado, é possível perceber sua instrumentalização como uma ferramenta através da qual o rei tentou organizar a justiça e a paz interna do reino por meio do direito. Nesse sentido, nosso trabalho pretende realizar uma breve análise do código, apontando suas divisões internas, seu conteúdo explícito nas matérias de que trata e sua tentativa de organizar a sociedade castelhana naquele momento, para assim identificar seu papel no reino afonsino.

Palavras-chave: Afonso X. Direito medieval. Espéculo.

Abstract: *El Especulo de Las Leyes* is part of the legal work organized by Afonso X, king of León and Castile between 1252 and 1284, which also includes the *Fuero Real, Siete Partidas and Setenario*. In spite of the historiographic debate about the creation of this normative code, there is no consensus on the date or if it was finally finalized, it is possible to perceive its instrumentalization as a tool through which the king tried to organize the justice and the internal peace of the kingdom by right. In this sense, our work intends to make a brief analysis of the code, pointing out its internal divisions, its explicit content in the matters it deals with and its attempt to organize the Castilian society at that moment, in order to identify its role in Afonso's X realm.

Keywords: Alfonso X. Medieval right. Espéculo.

Recebido em: 16/04/2020
Aceito em: 12/06/2020

* Professora Adjunta de História Medieval da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Mestre em História Social pela UFRJ e Doutora em História Social pela UFF. E-mail: marta.silveira.uerj@gmail.com.

** Graduada de História na Universidade do Estado do Rio de Janeiro e bolsista de IC pela mesma instituição no projeto "A configuração do poder real na Castela do séc. XIII: uma análise da obra jurídica afonsina em seu diálogo com o corpo social", sob a orientação da Prof^ª. Dr^ª. Marta de Carvalho Silveira. Membro do Programa de Estudos Medievais – UERJ. E-mail: maysaldanha@hotmail.com.

1 INTRODUÇÃO

O estudo sobre a documentação jurídica produzida pelo monarca castelhano-leonês Afonso X vem sendo objeto de pesquisa já há algum tempo e suscita diversos debates acerca de aspectos como a cronologia das obras, a autoria, as pretensões do rei, dentre outros. No entanto, a riqueza dos conteúdos apresentados permite que o assunto não seja facilmente esgotado, fazendo do estudo dessas fontes um campo analítico ainda fecundo para os historiadores.

Afonso X, também conhecido pela alcunha de o Sábio, assumiu o trono em 1252 quando da morte de seu pai Fernando III. Por ser o filho primogênito havia sido preparado, ao longo da vida, para o exercício da função monárquica, sendo versado em assuntos diversos como administração, guerras, letras, astronomia e também no direito. Nesse campo em específico criou, com o auxílio dos homens sábios e intelectuais da corte, um conjunto de obras na área do direito, a saber o *Fuero Real*, *El Especulo de Las Leyes*, *Setenário* e *Siete Partidas*. Esses quatro livros que compõem o código jurídico e legislativo afonsino apresentam uma visão geral e ampla do direito, agregando tanto aspectos doutrinários e filosóficos, quanto práticos do exercício da justiça.

Embora muito se discuta sobre a criação desse aparato legislativo, algumas vezes incorre-se no equívoco de ver nessa obra uma grande novidade para o período, como se ela estivesse descolada do contexto de renovação do direito que se dava no ocidente medieval no século XIII, ou no anacronismo de interpretá-las como uma espécie de embrião de um direito que viria a se desenvolver na modernidade. Nesse trabalho optou-se por não se adotar as posturas explicitadas acima, mas por destacar a relevância do corpus jurídico afonsino não apenas para o desenvolvimento dos estudos relativos ao campo do direito, mas também para o entendimento tanto da organização política e social castelhana. (SILVEIRA, 2017, p. 96).

Um fator importante a ser destacado na obra afonsina é o de ressaltar o papel do rei como juiz e legislador, o que fortalecia sua figura e auxiliava em seu projeto de centralização. Além disso, ao “[...] fundamentar a capacidade legislativa do monarca nos direitos romano, canônico e visigodo” (SILVEIRA, 2017, p. 143) os juristas afonsinos se utilizaram do renascimento do direito, em voga naquele

momento, para fundamentar a legitimidade do poder real sobre as bases desses três sistemas jurídicos.

Nesse sentido, a proposta deste trabalho é trazer à discussão *El Especulo de Las Leyes*, buscando apresentar de forma breve seu contexto, conteúdo e os debates acadêmicos que o cercam, para assim compreender o papel por ele exercido como fonte jurídica no reino afonsino. Essa reflexão e análise é parte integrante do projeto de iniciação científica financiado pela UERJ, cujo tema é "A configuração do poder real na Castela do séc. XIII: uma análise da obra jurídica afonsina em seu diálogo com o corpo social", orientado pela Prof.^a Dr.^a Marta de Carvalho Silveira.

2 OS DESAFIOS QUE SE APRESENTAM AOS QUE TRABALHAM COM FONTES JURÍDICAS

As fontes jurídicas são extremamente profícuas para os estudiosos da história medieval dada a grande variedade de assuntos nelas tratados, que podem ser analisados a partir dos campos econômico, político, social e pelos elementos culturais nelas presentes. Portanto, a análise das fontes jurídicas não se remete somente ao campo do político e da história institucional, embora sejam eles os que mais têm se ocupado de tais fontes.

Nos últimos anos a Antropologia jurídica tem se consolidado a partir da reflexão de antropólogos, historiadores e juristas. Um claro esforço de construção de uma perspectiva multidisciplinar contribui decisivamente para o avanço dos estudos nesse campo. Contudo, ao optar por trabalhar com fontes jurídicas alguns desafios são apresentados aos historiadores. Em primeiro lugar, assinala-se a necessidade de se romper com uma longa tradição da escola jurídica que compreende os elementos do direito como inscritos em uma perspectiva evolucionista. Tal perspectiva evolucionista é derivante de uma adaptação à teoria darwiniana elaborada por Lewis Morgan para o campo antropológico e que influenciou diretamente os estudos do direito (1818-1888). Ela considera que a evolução do direito acompanha as evoluções sociais, sendo o direito mais simples encontrado nas sociedades ditas primitivas e o mais complexo, nas sociedades contemporâneas. Essa concepção tornou-se tão corrente entre os juristas que o direito medieval passou a ser entendido como estando em um patamar de complexidade e de importância menor

do que o direito moderno, tendo o mérito somente de ser o precursor das estruturas jurídicas complexas e acabadas presentes no Estado moderno. Sobre essa perspectiva, Paolo Prodi comenta:

[...] A ilusão dos iluministas e dos teóricos do estado de direito foi a de acreditar que haviam resolvido as tensões e as imperfeições dos séculos precedentes, que caracterizavam a fase de gestação do mundo moderno, num sistema de garantias estáveis e, de certo modo, definitivas, nas quais o direito e ética coincidem substancialmente, e a modelação do homem moderno, com os seus direitos subjetivos é fruto maduro de um novo Éden. [...]. (PRODI, 2005, p. 5).

Aznar (2009), em sua obra *El origen del Estado laico desde la Edad Media*, auxiliou na ruptura dessa perspectiva quando identificou entre os escritos de pensadores medievais como Lull, Dante, Eckart, Marsilio de Padua e Guilherme de Ockham, produzidos entre 1250 e 1450, uma ativa reflexão em torno do processo de elaboração das ideias de soberania, origem secular e legitimidade popular do poder. Um pensamento jurídico próprio e condizente com as demandas da sociedade do século XIII que via as monarquias buscarem legitimar o seu poder e a sua relação com os súditos.

O segundo desafio a ser enfrentado em relação aos estudos jurídicos medievais se refere à forma como a lei e os demais elementos legais podem ser entendidos. Seguindo uma perspectiva ligada à escola antropológica estruturalista, inspirada em Levi-Strauss (1908 – 2009), as estruturas se unem e formam sistemas sociais complexos, através de leis de compatibilidade, mas não possuem uma origem única e definida (ROCHA, 2013, p. 27). Logo, sob essa perspectiva, os elementos legais, mesmo que ainda não reunidos em uma estrutura jurídica complexa, como é o caso de vários elementos legais medievais, só fazem sentido ao serem analisados em consonância com os fatos sociais. Mergulhar na letra da lei para alcançar o corpo social pode permitir aos medievalistas gratas surpresas e esclarecimentos. Paolo Grossi nos lembra:

Convencidos de que fisiologicamente o direito não é (ou nunca é apenas) nem um conjunto de forma que limitam o devir da vida social, nem um conjunto de regras autoritárias para manter o poder constituído, ou seja, não é um artifício, mais possui um significado essencialmente ontológico, penetra nas origens mais profundas de uma civilização e expressa suas raízes e valores; convencidos, portanto, de que preceitos, institutos e organismos jurídicos exprimem, observando bem, muito mais do que cada um dos particulares parece indicar, procuramos penetrar nesse terreno

secreto, nesse reticulado oculto do qual são manifestações exteriores, descendo ao campo árduo, arriscado, mas compensador, da mentalidade. (GROSSI, 2014, p. 6).

O terceiro desafio que se apresenta é justamente consolidar estratégias interdisciplinares que permitam ao estudioso mergulhar nos fatos sociais, em que os elementos legais estão mergulhados e sobre os quais interagem, numa relação consideravelmente dialética. Desta forma, a parceria entre historiadores e juristas tem sido bastante enriquecida com o suporte antropológico, mas muito ainda precisa ser pensado.

José Manuel Rocha define a antropologia do Direito ou legal como o “estudo do homem enquanto “ser normativo”, ou seja, a utilidade e eficiência das regras de conduta a partir do conjunto de mecanismos culturais que cada grupo estabelece para sobreviver.” (ROCHA, 2013, p. 10). Contudo, o mesmo autor chama atenção para o fato de que a antropologia legal “[...] reconhece a necessidade valorativa de normas e regras de conduta sem necessidade de formalização escrita ou de um sistema necessariamente complexo e diferenciado, burocrático e estatal.” (ROCHA, 2013, p. 10-11). Essa seria, portanto, a antropologia legal e não antropologia jurídica que seria “[...] a observação participante e a comparação entre as modernas instituições do direito do Estado moderno. [...]” (ROCHA, 2013, p. 17). Seguindo a perspectiva e as definições dadas por Rocha, o direito medieval estaria circunscrito no âmbito da antropologia legal. Contudo, tais definições parecem não reconhecer a complexidade do direito real produzido na Idade Média, que carece de um aprofundamento analítico mais efetivo.

O quarto desafio gira em torno da ampliação das possibilidades analíticas dos códigos jurídicos. A história do direito envolve atualmente muito mais a história do que a história do campo jurídico, das práticas discursivas dos juristas e dos dispositivos do direito, mas inclui também o estudo dos comportamentos legalmente desviantes, do lugar que os crimes e delitos ocupam na sociedade e de como a ideia de justiça é projetada no ordenamento jurídico, social e político.

Esse trabalho pretende contribuir para a ampliação do campo de estudos do direito medieval castelhano apresentando, em linhas gerais, um dos códigos jurídicos mais importantes da tradição legal peninsular e identificando as possibilidades temáticas passíveis de serem analisadas a partir dela.

3 A TRADIÇÃO JURÍDICA DO REINADO DE AFONSO X

A tradição jurídica da Península Ibérica é bem antiga, desde os tempos da *Hispania*, ainda sob domínio do Império Romano, já se tinham legislações sendo aplicadas naquele território o que se consolida posteriormente com os reinos visigodos. No século IX *fueros* ou cartas forais começaram a ser concedidos pelos monarcas à população, garantindo-lhes terras para povoamento, direitos e leis que regulamentavam matérias diversificadas em troca do pagamento de certos tributos ou serviços (LEME, 1958, p. 77). No bojo do processo de retomada territorial movido pelos cristãos sobre as regiões inseridas no âmbito do poder muçulmano, muitos nobres forneciam homens e provisões para que os reis pudessem sair em hostes e reaver os territórios que estavam em posse dos muçulmanos. Conforme iam retomando as cidades ou vilas muitos deles ficavam responsáveis por repovoá-las e administrá-las, passando a atuar como senhores daquele local. Eram-lhes concedidos então *fueros* que lhes garantiam, entre outras coisas, o poder de exercer e aplicar a justiça.

Entre os séculos IX a XI, os forais foram chamados *fueros breves* ou *cartas pueblas*, contendo um pequeno conjunto de preceitos, normalmente não mais do que vinte, concedendo privilégios urbanos ou rurais a determinada localidade, colocando por escrito o direito do costume já observado pela comunidade ou regulando alguma situação específica. Já a partir do século XII, como fruto da política expansiva e de repovoamento incrementada por Afonso VI (1047 – 1119), os forais se ampliaram, passando a conter leis mais estruturadas e organizadas, regulamentando desde o direito privado, questões relativas à herança, ao casamento e à herança dos filhos, à regulamentação das relações estabelecidas entre os servos, os senhores e o rei, ao estabelecimento das penalidades e à organização processual. Eram, portanto, nas palavras de John Gilissen “verdadeiros códigos jurídicos” chamados de *fueros extensos*. (GILISSEN, 1995, p. 267).

Esse é o caso do *Fuero Juzgo*, retomado por Fernando III, que tinha por objetivo delinear as fronteiras do reino frente aos muçulmanos, atender aos

interesses dos nobres locais e garantir a unidade e organização do reino¹ (RUCQUOI, 1995; BEJDER, 2006, p. 2). Nesse momento começa a se delinear um projeto que será retomado e ampliado por Afonso X, a tentativa de unificar o direito em todo reino, pondo fim a pluralidade de *fueros* que então vigorava, e centralizar o poder em suas mãos.

Sem dúvida um dos principais objetivos da monarquia afonsina foi a unificação do direito e das leis visando a promoção da centralização e da legitimação do poder real. Esse projeto, contudo, representava a continuidade e ampliação do projeto político-jurídico iniciado por seu pai. O rei Fernando III havia adotado o *Fuero Juzgo*, um código legislativo redigido com base no *Liber Iudicum* dos visigodos, e seu filho e sucessor Afonso X ampliou e renovou o direito castelhano, mantendo a concessão de *fueros* às cidades e dando início a redação do seu próprio aparato jurídico.

Em uma realidade dominada pela pluralidade de direitos, a unificação jurídica representava uma forma potente de legitimar o poder de um governante e de garantir a ele o controle social e territorial. Afonso X fez do direito uma ferramenta útil para a organização interna do reino e para a sua afirmação política, além de auxiliar no estabelecimento de uma hegemonia castelhana na Península Ibérica. (RUCQUOI, 1995, p. 178).

O código jurídico afonsino foi todo escrito em castelhano e com influência direta tanto dos direitos romano e canônico quanto do direito consuetudinário. O *Fuero Real* continha elementos da tradição culturais derivadas dos *fueros* locais e do *Fuero Juzgo* e era voltado para organizar as atividades da vida comum da sociedade, sendo uma fonte de caráter mais prático que teórico. O *Setenário* foi redigido no modelo literário como um “espelho dos príncipes” e parece ter tido como função instruir os reis na melhor forma de governar. As *Siete Partidas* é um código mais completo, que inclui diversas áreas do direito, administrativo, processual, civil, penal, entre outras, embora não de forma separada. Têm caráter mais doutrinário e filosófico e se divide em sete partes, daí o seu nome. E por fim, o Espéculo, objeto de estudo desse trabalho, que conjuga leis estabelecidas no reino ao lado de

¹ A chegada de Fernando III ao trono reuniu as coroas de Leão e Castela. Para mais informações cf. Rucquoi (1995).

princípios teóricos, no que parece ser um meio termo entre o *Fuero Real* e as *Siete Partidas*.

Assim, *El Especulo de Las Leyes*, também chamado de *Fuero del Libro* ou *Libro del Espejo de Derecho*, exerce um papel de destaque nesse processo, sendo considerado por alguns autores como “[...] o livro de leis mais original e representativo da política legislativa de Afonso, o Sábio.” (GARCÍA-GALLO, 1984, p. 142)². Apesar de não se ter clareza sobre quais fontes textuais serviram de base para os juristas afonsinos na criação do *Especulo*, as hipóteses indicam algumas tradições locais do direito consuetudinário e regras do direito canônico e romano, o que está diretamente relacionado ao desenvolvimento do estudo do direito no âmbito universitário.

O conteúdo do código abrange leis, assuntos ligados a Igreja e a corte régia, questões referentes a atividades de cunho militar, aos funcionários a serviço do rei e ao desenvolvimento do processo jurídico. Está dividido em cinco livros, com 54 títulos e 2.500 leis (ESPÉCULO, 2018). Como fonte jurídica, o *Especulo* supria um “espaço doutrinário e científico” e era de ampla aplicabilidade, além de contar com “uma extensa casuística de tipo penal, com abundância de particularidades e uma exposição de penas concretas.” (PISNITCHENKO, 2017, p. 12).

Apesar da complexidade e da inovação proposta pelo conjunto da obra jurídica afonsina, ela não foi bem recebida no reino, especialmente pelos setores mais tradicionais da nobreza castelhana que viam grande parte do seu poder político e econômico esvair-se nos territórios sob a sua influência graças às limitações do exercício da justiça local propostas pela corte afonsina.

A animosidade dos *ricos hombres* à obra jurídica afonsina, especialmente à expansão da aplicação do *Fuero Real* à totalidade do reino castelhana chegou ao ponto máximo com a instalação de uma revolta nobiliárquica, em 1272, quando os líderes das famílias mais tradicionais do reino, os Lara, os Haro e os Castro, incomodados com a perda de influência política e jurídica sobre as comunidades do norte do Duero, ameaçaram romper a sua lealdade com Afonso X e migrá-la para o rei de Granada. As comunidades do norte do Duero eram entendidas pelos *ricos*

² “[...] *el libro de leyes más original y representativo de la política legislativa de Alfonso el Sabio.*” (GARCÍA-GALLO, 1984, p. 142).

hombres que possuíam terras ao sul do Duero, como sua principal fonte de recursos econômicos, já que se responsabilizavam pela defesa e pela administração jurídica das comunidades setentrionais, organizadas na fronteira dos domínios muçulmanos, que lhes rendiam amplos recursos econômicos não mais alcançados, como anteriormente, devido à diminuição da marcha da disputa territorial com os muçulmanos. (SILVEIRA, 2017, p. 167).

A reação nobiliárquica, portanto, impediu o monarca de concretizar totalmente suas ambições.

[...] setores da nobreza e conselhos obrigam Afonso X a confirmar os privilégios e foros municipais anteriores, fracassando a política unificadora. Diante dessa reação, nas Cortes de Zamora, em 1274, estabelece-se que os pleitos foreiros continuariam sendo julgados conforme o direito municipal, enquanto que os pleitos do rei, ou "casos de corte" (e.g., casos criminais graves como assassinato, estupro, traição, casa queimada) seriam julgados segundo o direito régio (...). (VARELA, 2001, p. 126).

No entanto, mesmo que o projeto não tenha sido implementado em sua totalidade, teve um grande alcance e significado para o desenvolvimento do direito régio castelhano e peninsular. A obra jurídica criada por Afonso X tencionava estruturar as fontes do direito de forma a minimizar as influências que os nobres locais possuíam ao mesmo tempo em que legitimava seu próprio poder como soberano e detentor do poder de justiça. Suas pretensões centralizadoras não se restringiam apenas ao âmbito do direito, mas também em outras áreas como a economia, conforme se observa na reforma monetária instaurada em 1261.

4 UMA ANÁLISE D' EL ESPECULO DE LAS LEYES

Atualmente duas versões do *Especulo* são mais conhecidas e utilizadas, os manuscritos 10.123 e Res. 125 da Biblioteca Nacional de Madrid, o primeiro do século XIV que consta de cinco livros e o segundo do século XV que contém apenas o terceiro livro. Outras edições posteriores forem editadas utilizando essas duas como base, são a II-101 da Biblioteca do Palacio Real do século XVIII, a 9/6112 da *Real Academia de la Historia*, de 1836, e a do *Boletín Oficial del Estado* de 2018, a mais recente.

Como os manuscritos não apresentam data há um debate historiográfico em torno da questão cronológica. García-Gallo argumenta que os fatos descritos no prólogo da obra podem dar uma indicação nesse sentido, o fato de Afonso X não se intitular como rei de Algarve pode apontar a data do *Especulo* entre 1255 e 1260, momento onde ele já tem esse título (GARCÍA-GALLO, 1984, p. 108). O autor ressalta também que apesar do *Especulo* nos ter chegado com cinco livros nele existem referências a leis que seriam posteriores, o que levanta a hipótese da perda de um sexto ou sétimo livro que integraria o conjunto da obra.

A cronologia acerca da criação e promulgação do *Especulo* gira em torno dos anos de 1252 e 1258 e os historiadores apontam algumas teses utilizando-se de referências feitas ao código em outras fontes. Gonzalo Martínez Díez, por exemplo, situa a datação entre 1254 e 1255, apoiando-se principalmente em menções feitas nas Cortes de Zamora de 1274, e ressalta as divergências e incompletudes em sua escrita como um indicativo da não finalização da obra. Já Arcilla-Bernal credita o início da produção do *Especulo* junto ao início do reinado afonsino, em 1252, mas sendo interrompido posteriormente. (LIMA, 2015, p. 18).

Jerry Craddock (1981) argumenta que se considera o *Especulo* como tendo sido finalizado em 1255 e as *Siete Partidas* iniciada em 1256, segundo as datas descritas nas Cortes de Zamora, levanta-se o questionamento dos motivos para que Afonso X iniciasse a redação de outro código legislativo tendo apenas acabado de concluir um. Para Craddock a resposta mais plausível parece ser as pretensões recém-nascidas no monarca sobre o trono vacante do império romano-germânico.

Outro que concorda com a ideia de interrupção da produção do código devido às aspirações imperiais é Ferreirós (1980), que defende uma revisão e incorporação daquele nas *Partidas*. Ele via o *Especulo* como “uma reivindicação monárquica de criação do direito para unificar os reinos sobre a base de um direito renovado” e “parte do empreendimento de unificação jurídica de todos os reinos” (LIMA, 2010, p. 93). Assim, pode-se observar que as interpretações acerca da produção do *Especulo* variam entre os principais estudiosos da obra, tanto no que concerne as datas, quanto a finitude ou ainda sua relação com os outros códigos jurídicos feitos no reinado afonsino.

No prólogo da edição crítica feita pela *Real Academia de la Historia* com o nome de *Opúsculos legales del rey don Alfonso el Sabio publicados y cotejados con varios códices antiguos por la Real Academia de la Historia, I, El Espéculo o Espejo de todos los derechos* justifica-se a reedição das obras jurídicas de Afonso X naquele momento como uma tentativa de salvar da sua completa destruição vestígios fundamentais da legislação castelhana e no caso do *Especulo* a importância se dá no sentido de ser este:

[...] uma reunião de leis ou uma espécie de instituições do direito, que contém muitos usos e costumes da corte de Castela sumamente curiosos, tanto respeitando a casa e a família real, quanto aos apelos das pessoas de guerra e às obrigações e direitos da milícia; assuntos que ocupam um lugar muito especial no direito público da Espanha e estão ligados com questões do momento e com recordações históricas de grande importância. (ALFONSO X, 1836)³.

O *Especulo* foi dividido em cinco livros e cada um se dedica a legislar e organizar assuntos específicos do reino, o livro I tem três títulos e tratam das leis e tópicos relativos à igreja. É aqui que se justifica a criação do *Especulo* e a intenção do rei de proteger e manter o povo com justiça e direito através das leis e posturas, para que haja acordo entre todos, reine a paz e que sejam os maus punidos com a pena que lhes cabe. Afirma ainda que estas leis são dadas pelo rei Afonso, que reina sobre Castela, Toledo, Leão, Galiza, Sevilha, Córdoba, Múrcia e Jahen, e que ele, vendo que os muitos *fueros* existentes causavam muita discórdia, não representavam a justiça e eram utilizados em proveitos de certos indivíduos, resolve organizar o *Especulo* para servir a todos os reinos e senhorios, dando uma cópia a todas as vilas e ficando uma na corte para sanar quaisquer dúvidas que pudessem incorrer. (ALFONSO X, 1836, p. 17-18).

Além de dizer a quem compete a responsabilidade de legislar e de criar as leis, ainda discorre sobre os benefícios que delas derivam. Diferencia as leis, que são um castigo ou ensinamento escrito, das posturas, que são privilégios que ou o rei ou homens sob suas ordens fazem para o bem comunal da terra, e dos *fueros*, que são

³ “[...] una reunion de leyes ó una especie de instituciones de derecho, que contiene ademas muchos usos y constumbres de la corte de Castilla sumamente curiosos, por lo que respectatanto á la casa y familia real, quanto á los llamamientos de la gente de guerra y á las obligaciones y derechos de la milicia; asuntos que ocupan un lugar muy principal em el derecho público de Españã, y están enlazados com cuestiones de gran momento y com recuerdos históricos de suma importância.” (ALFONSO X, 1836).

leis escritas ou orais usadas por longo tempo. Ressalta que a obediência às leis deve ser observada por todos, inclusive pelo rei, que é aquele que pode fazê-las por razão e direito:

Por fazer entender aos homens desentendidos o que nos é sobredito o rei don Afonso temos o poder de fazer estas leis também como os outros que as fizeram antes de nós, e queremos as fazer mostrar por todas estas maneiras por razão e por costume e por direito. (ALFONSO X, 1836, p. 7)⁴.

Nesse sentido, a tentativa de unificação do direito incluía tanto a legitimação do uso de outras fontes mais antigas, numa espécie de renovação ou adaptação, quanto à possibilidade de o monarca alterar ou criar leis que pudessem vir a se mostrar necessárias naquele contexto específico (LIMA, 2015, p. 26). Além disso, o *Especulo* mostra unir um aspecto mais teórico, apresentando explicações sobre o que são as leis, suas funções, etc., a um mais prático, descrevendo modos de agir, penalidades ou benefícios que deveriam ser aplicados em cada situação.

Na parte referente à Igreja reforça a importância de conhecer a Deus e discorre sobre fatos da fé católica, destacando inclusive tópicos que foram motivos de discórdia na instituição, como a questão da trindade, a virgindade de Maria e a santidade de Cristo. Ressalta os sacramentos e quais deles só podem ser feitos pelos clérigos, mostrando a união da coroa com a Igreja e a aceitação da autoridade desta em assuntos específicos de seu domínio.

O livro II conta com 16 títulos, que abordam assuntos referentes ao rei, sua família, seus bens móveis e imóveis e sua corte. Inicia falando sobre a autoridade dos artigos da Igreja e pretende explicar o que é o rei e qual a sua função:

Naturalmente o rei é a cabeça de seu reino e o líder do seu povo e da sua vida e assentamento deles para fazer todo mundo ver o lugar que é conveniente e guarda-los unidos, para que não se separem, e é o muro que os ampara para que não recebam ou danos de fora [...]. (ALFONSO X, 1836, p. 13)⁵.

Esse trecho remete a uma concepção organicista que entende a sociedade como estando disposta nos mesmos padrões que a natureza. Portanto, assim como

⁴ "Por fazer entender a los omes desentendudos que nos el sobre dicho rey don Alfonso avemos poder de facer estas leyes tambien como los otros que las fezieron ante de nos, oy mas queremos lo mostrar por todas estas maneras por razon e por fazana e por derecho." (ALFONSO X, 1836, p. 7).

⁵ "Naturalmente el rey es cabeza de su reyno e es ayuntamiento de su pueblo e vida e asentamiento dellos para fazer aver a cada uno el lugar que el conviene e guardar los en uno, que non se departan, e es muró que los anpara que nón reciban daño de los de fuera [...]." (ALFONSO X, 1836, p. 13).

Deus havia criado a natureza e os homens, também a ordem social era natural e fruto da Sua vontade. Essa teoria seria utilizada por juristas e teólogos como forma de legitimar o poder monárquico, pois a monarquia terrestre simbolizaria a celeste, com Deus sendo a cabeça da humanidade e o rei a cabeça da sociedade (SILVEIRA, 2017, p. 81-82). Era do rei o papel de ordenar o corpo social onde cada membro tinha uma função, e uma das ferramentas utilizadas por ele nesse processo era a justiça e o direito.

O título II, Lei IV, argumenta que o rei deve ser guardado e honrado, pois é a alma do povo e um corpo não vive sem a alma. O rei como cabeça é quem dá sentido e movimento ao corpo, o reino, dele vem todo o conhecimento e justiça para fazer o bem e rechaçar o mal. Essa ideia está relacionada com questões factuais que estavam ocorrendo naquele período, como a necessidade de delimitar os poderes laicos e eclesiásticos e a tentativa de consolidação do poder monárquico frente a aristocracia.

Os títulos III a XI tratam ainda da guarda da rainha e dos filhos do rei, assinalando os perigos que podem decorrer de um adultério, de um dano ao filho primogênito, ou dos direitos dos filhos bastardos. Aborda também detalhes sobre as posses do rei e de como e quando ele deve dispor delas, sejam vilas, propriedades, castelos, colheitas, e outros bens móveis ou imóveis. Os títulos XI e XII apresentam o que pode ser um importante ponto de análise da hierarquia e da organização social. Ao descrever como os homens da casa do rei devem ser protegidos e honrados, tais como capelães, chanceleres, notários, físicos, clérigos, escritvães, alferes, mordomos, *adelantados*, entre outros, o *Especulo* apresenta uma possibilidade de observação da alteração dos direitos e punições reservadas a cada um de acordo com sua posição social.

No livro III, as leis estabelecem preceitos para garantir a guarda e a honra do rei através das ações dos seus súditos, de forma que estes sempre atendam aos chamados e às ordens do rei. Também trata de aspectos militares referentes às guerras e às hostes, argumentando que elas se dão por dois motivos principais, vingança de algum mal já feito ou para evitar um mal que se venha a fazer. Organiza como vão se dar as batalhas de investidas contra os inimigos ou em caso de defesa, os procedimentos a serem seguidos quando tomam um castelo ou fortaleza e como

devem dividir os espólios conquistados. Pode-se notar que há todo um discurso voltado para enfatizar os benefícios da guerra como forma de trazer a paz e um destaque especial na questão do infiel, na luta como vingança pelo mal feito contra Deus.

Destaque no título VII, que trata da repartição dos bens ganhos em hostes ou cavalgadas, para a Lei XVII, que regula os direitos do exército vencedor sobre os corpos dos prisioneiros dos inimigos. Essa lei permite ter um vislumbre das relações entre Afonso X e os judeus do reino quando fala que só o rei tem direito aos prisioneiros, ou a seus bens, se eles forem judeus:

[...] os devem deixar naquele estado em que eram antes, e não devem tomar nenhuma coisa deles, senão se eles a derem de bom grado, mas por terem sido retiradas por seus inimigos. Ca os judeus são exclusivamente dos reis e ninguém os pode ter, se não aqueles a quem forem dados por seus privilégios. (ALFONSO X, 1836, p. 118-119)⁶.

Assim como os prisioneiros cristãos, cujos vencedores da batalha não têm direito sobre seus corpos, também com os judeus, ainda que por um motivo diferente. Já com os mouros a forma de tratamento é oposta, eles têm direito sobre seus corpos e suas posses.

O livro IV é o mais extenso com 13 títulos e 240 leis, aqui foram tratados os artigos referentes à manutenção da paz no reino através do direito e da justiça:

E porque justiça é coisa que dá a cada um seu direito, cremos que deve ser muito guardada e muito marcada pelos reis. Aqui a eles é dada mais do que a outros homens, e eles a devem mais amar e fazer." (ALFONSO X, 1836, p. 127)⁷.

Esse excerto demonstra a tentativa de reforçar, mais uma vez, a justiça como sendo um dever do soberano e como tal uma ferramenta de legitimação de seu poder.

Por volta dos séculos XI e XII os reis passam a adotar uma política de concentração dos poderes que estavam dispersos nas mãos dos nobres e senhores locais, auxiliados pela renovação dos direitos romano e canônico e o surgimento das

⁶ "[...] los deven dexar en aquel estado en que eran ante, e non deven tomar ninguna cosa dellos, sinon si ellos gela diesen de su grado, mas non por razon que los sagudieron de los enemigos. Ca los judios son quitamente de los reyes, e ninguno non los puede aver, sinon aquellos a qui ellos los dieren por sus privelegios." (ALFONSO X, 1836, p. 118-119).

⁷ "E por que justicia es cosa que da a cada uno su derecho, tenemos que deve seer muy guardada, e muy tenuta senaladamente de los reyes. Ca a ellos es dada mas que a outros omes, e ellos la devem mas amar e fazer." (ALFONSO X, 1836, p. 127).

universidades que lhes permitiu retomar o poder de justiça como prerrogativa real. Um exemplo é a adoção do direito de apelar à corte do rei como uma espécie de segunda instância, enfraquecendo a jurisdição senhorial. No caso de Castela, este foi “um dos reinos medievais mais precocemente centralizado” e as obras legislativas do rei sábio representaram nesse processo “uma iniciativa pioneira de unificação jurídica em um reino europeu”. (ALMEIDA, 2007, p. 13-15).

Também é no livro IV que são descritos os personagens que atuam nos processos jurídicos, suas funções e características. O argumento é que como o rei não pode estar em todos os lugares do reino é necessário que ele designe outros, como *alcaldes* ou *juezes*, a quem dá o poder de julgar, além de merinos ou *alguaziles* que são aqueles que fazem cumprir o que foi julgado. A Lei I organiza a hierarquia do pleito judicial, estabelecendo a posição de cada um no processo, existem aqueles que são os responsáveis pelos feitos dos pleitos e existem aqueles que os ajudam para que os pleitos sejam finalizados. Os responsáveis são o *demandador*, o *defendedor*, os *testigos* e o *alcalde*, e os auxiliares são os *personeros*, *voceros*, *consejeros*, *pesquiridores*, *escrivanos* e *seelladores*.

No Título II, Lei I é especificado quem não poderia atuar como juiz: as mulheres, os homens menores de 30 anos de idade, quem não fosse cristão, o excomungado, o servo e ainda outros. Esse padrão de exclusão vai se repetir ao longo do código, seja para alocação em cargos reais, seja para gozar de alguns direitos, e é interessante perceber nos meandros das leis a relação do rei com a Igreja, com os chamados homens bons do reino e com os próprios funcionários da corte. Também é no Livro IV que se define quem pode alocar funcionários em cada cargo, o que na maioria das vezes é feito pelo próprio rei, ratificando suas intenções centralizadoras:

Conforme o poder monárquico foi se consolidando precisou tornar-se mais atuante nas diversas regiões do reino e isto só foi possível através de funcionários devidamente investidos pelo poder real. Aqueles que podiam pagar pela sua educação, burgueses, em sua maioria, acorriam às escolas catedrais e, no século XIII, às universidades, para ter acesso ao conhecimento que lhes garantia, dentre outras coisas, fazer parte da “máquina burocrática” que vinha sendo formada pelas demandas contextuais e pela ação dos monarcas. Tais funcionários eram concededores do direito real e atuavam nas cortes locais. (SILVEIRA, 2017, p. 134).

Além disso, eles deviam proferir um juramento, no qual se comprometiam a guardar o rei, seus segredos e seu senhorio de todas as coisas, e que a ele se reportariam se soubessem de algo que pudesse desencadear benefício ou dano ao reino. Juravam ainda que julgariam baseados nas leis do *Especulo*, e não por outras fontes, o que novamente demonstra a preocupação do rei em uniformizar o direito através da substituição dos inúmeros *fueros* e legislações que ainda vigoravam localmente.

A Lei XVI confirma esse juramento ao estabelecer penalidades para aquele que julgasse por outro livro, fixando o valor em 500 *maravedis*. Mas, em caso em que o *Especulo* não fosse suficiente para julgar o pleito, o juiz deveria escrever uma carta ao rei, frente ambas as partes, descrevendo todo o processo e aguardar que esse lhe dissesse como proceder. Se o rei respondesse com a criação de tal ou qual lei para atender a esse caso, esta deveria ser adicionada ao livro onde fosse conveniente. Embora o rei quisesse que seus súditos conhecessem as leis usadas em outras terras, como forma de sabedoria e conhecimento, elas não devem ser usadas nos pleitos a menos que estivessem de acordo com as próprias leis do *Especulo*. (ALFONSO X, 1836, p. 141).

No Livro IV são encontradas ainda informações relativas ao ofício dos juízes, esclarecendo que eles não devem julgar em dias de festa, nem dar preferência a uma parte ou outra, o que lhes faria cair no erro e terem a pena dos que julgam mal. Discorre sobre a jurisdição de cada um e que não devem julgar fora do local ao qual foram designados ou a pessoas fora de sua jurisdição, podendo ter seu juízo invalidado, receber multa ou até mesmo pena corporal.

Já o título VI trata das querelas, demandas e cartas concedidas pelo rei, detalhando seus tipos, alcance e quaisquer outros assuntos relacionados a esse tema. O Título VII, um dos mais abrangentes desse livro, fala sobre as testemunhas, quem pode testemunhar, em quais pleitos, como e quando os testemunhos devem ser recebidos, entre outros. Na Lei XXIX, vê-se como o testemunho do rei, em quaisquer condições, é válido, pois suas ações e palavras derivam diretamente de Deus, que lhe concedeu o poder temporal de fazer a paz e a justiça.

E porque o rei recebeu a este poder de Deus, e está ansioso para exercer o que ele deixou sob sua custódia e é uno com ele por isto, e leva o nome de

Deus, assim o rei faz a verdade, e manda o direito e por esta razão vale e tem o testemunho que deu pela sua carta juramentada, por isso sua carta não diz senão a verdade, por essa razão a sua carta deve ser cumprida, e seu testemunho fica válido, pois o seu nome é de Deus, assim como as suas obras, e o que ele faz é a serviço de Deus. (ALFONSO X, 1836, p. 209-210)⁸.

No Livro V, que conta com 14 títulos e cerca de 150 leis, são tratados os assuntos referentes ao desenvolvimento do processo judicial, os prazos, as defesas, demandas, provas e outros temas. No Título VI, são destacados os temas referentes a férias e períodos de festas nas quais os pleitos poderiam ficar suspensos, alguns são diretamente ligados à questão religiosa, como guardar o domingo e as datas cristãs que são descritas na lei, outras podem ser estabelecidas pelo rei, como o dia de alguma vitória em batalha ou início do reinado.

No Título VII, que trata das demandas e das respostas que iniciam os pleitos, na Lei III será exposta a forma como se deve proceder a uma acusação, através de carta escrita, na qual conste a quem se está acusando, por qual crime, contra quem, a data, o local, entre outras informações, além de concordar que caso não possa provar o que acusa pode vir a receber a mesma pena que seria dada ao culpado. Se esse procedimento não for cumprido, o acusado não é obrigado a responder. Já o título X esclarece de que forma essas provas devem ser apresentadas, o que é a prova, a quem deve ser mostrada e quando.

Onde queremos, que provenha a averiguação que se faz por testemunho, ou por cartas, ou por indícios, ou por suspeita daquela coisa, que está em dúvida porque a negam. Não haja pleitos de justiça superficiais para julgar a ninguém com a pena de morte nem de lesão por evidência nem por suspeita, fora se forem muito certos e conhecidos. Mas em outros pleitos recebam as provas e podem por elas dar juízo, se forem tais como diremos mais à frente neste título. (ALFONSO X, 1836, p. 388)⁹.

Nessas leis, assim como em todo o *Especulo*, nota-se também a importância dada as penas corporais, seja a pena de morte como de "lision" ou lesão no corpo, geralmente aplicada em casos mais graves. Outra pena corporal que também aparece é a de "corpo a mercê", em que o culpado fica à disposição do rei ou

⁸ "E porque el rey a este poder de Dios, e es tenuto de dár cuenta de lo quel dexó en guarda: e lo uno por esto, é lo al por el nonbre que lieva de Dios, así el rey faz verdat, e diz verdat, e manda derecho, e por esta razon vale e tiene el testimonio que diz por su carta sin jura, ca porque a de dar cuenta, ende non dirie al sinon verdat, por ende deve seer conplida su carta en esta razon, e su testimonio finca valedero, pues el nonbre suyo es el de Dios, así las sus obras, e lo que él faz es a servicio de Dios." (ALFONSO X, 1836, p. 209-210).

⁹ "Onde queremos [...]. que proeva es averiguamiento que se faze por testigos, o por cartas, o por endicios, o por sospecha de aquella cosa, que es en dubda por que la niegan. Enpero en pleitos de justicia non ahonda para judgar a ninguno a pena de muerte nin de lision por endicios nin por sospechas, fueras si fuesen muy ciertos e muy conocidos. Mas en los otros pleitos reciben las proevas e pueden por ellas dar juyzio, si fueren tales como diximos adelante en este titulo." (ALFONSO X, 1836, p. 388).

daquele que venceu o pleito. Essas penas costumam ser aplicadas a crimes relacionados à traição do rei ou do reino, direta ou indiretamente. Outras penas comumente descritas são: a perda de bens, a expulsão do reino, ou as multas a serem pagas ao rei e ao vencedor do pleito, o que é um fato interessante já que o rei acaba quase sempre se beneficiando economicamente das disputas, além do controle jurídico que já exerce sobre elas.

O Título XI trata dos juramentos, que podem ser usados em alguns momentos para livrar alguém de um pleito, fazendo a função da prova. É relevante perceber a relação entre este juramento e aquele feito pelos funcionários reais quando assumem o cargo designado pelo rei, pois em ambos pode ser observada a palavra como garantia da honra do indivíduo. No caso dos juramentos como prova, devem ser feitos em nome de Deus ou algo sagrado e podem ser voluntários ou solicitados pelo juiz como forma de encerrar a contenda. Esse título pode auxiliar em uma reflexão sobre a dimensão religiosa da sociedade, castelhana em particular e medieval em geral, e no valor da integridade pessoal de cada membro, que tem sua honra em alto valor.

As leis referentes aos juízos estão expostas no Título XIII, em que chama a atenção a de número XIV que fala que "Firmeza nem valor haverá os juízos, se forem dados contra as leis deste nosso livro, a menos que a mando do rei". (ALFONSO X, 1836, p. 435)¹⁰. Mais uma vez se constata a tentativa de garantir a autoridade não apenas do rei, mas também de seu corpo jurídico, na escrita das leis e na prática do direito, afirmando que ele pensa pelo bem de todos e tem mais recursos e condições de garantir que a justiça se cumpra.

Aqui todo homem deve entender, que pois que o rei só o mandasse, não o faria sem um grande conselho, e entendendo que seria o melhor [...] E ainda aqueles que continuamente estão na casa do rei, usam mais os pleitos, e entendem mais das coisas do que os que ofendem aos da terra. Onde por essas razões, todo homem deve suspeitar, que o que o rei julgar, direito é, e os juízos que der novamente, devem valer e ser guardados como lei. (ALFONSO X, 1836, p. 435)¹¹.

10 "Firmedunbre nin valor non avrien los juyzios, si fuesen dados contra las leyes deste nuestro libro, a menos de mandado del rey." (ALFONSO X, 1836, p. 435)

11 "Ca todo orne deve entender, que pues que el rey lo mandase, non lo farie sin grant conseio, e entendiendo que serie lo mejor [...]. E aun y a al, que aquellos que cutianamente estan en casa del rey, usan mas los pleitos, e entienden mas las cosas de que se agravian los de la tierra. Onde por todas estas razones, todo orne deve sospechar, que lo que el rey judgare, derecho es, e los juyzios que diere nuevamente, deven valer e seer guardados como ley." (ALFONSO X, 1836, p. 435)

Os Livros IV e V são, portanto, uma descrição completa do decorrer do processo judicial, na qual estão todas as informações sobre como proceder, desde atribuir responsabilidades até expor detalhes mais minuciosos, como a forma que uma carta deve ser escrita e em qual tipo de papel, por exemplo.

Uma análise geral da obra deixa perceber que além de unificação e centralização, Afonso X também se utiliza do aparato jurídico para organizar internamente o reino, estabelecendo os papéis sociais de cada indivíduo ao dizer através das leis quem pode atuar em qual posição, ao determinar penalidades diferenciadas, de acordo com a renda ou com uma hierarquia social, as penas corporais mais pesadas eram normalmente estabelecidas para os menos abastados embora houvesse exceções como nos crimes de traição.

As diversas categorias citadas nas leis tinham diferentes interpretações dependendo se os envolvidos eram homens bons, fidalgos, servos, o clero, mulheres, cristãos, mouros ou judeus, e outros. No *Especulo*, o lugar social de cada indivíduo parece estar bem delimitado, ainda que se note em alguns momentos certo esforço na garantia de que o direito de todos seja assegurado. Um exemplo disso é que em casos em que haja inferioridade/superioridade entre as partes é aconselhado que se colocasse um “*personero*”, alguém que fale pelas partes, que os iguale no pleito, tornando-o mais justo.

O *Especulo* é, nesse sentido, parte singular do conjunto jurídico produzido por Afonso X, que teve um papel relevante no seu projeto de governo e, junto às demais obras produzidas pelo monarca, constitui uma fonte de estudos valiosa e com múltiplas possibilidades de pesquisa para aqueles que buscam melhor compreender a sociedade castelhana e a própria Península Ibérica no século XIII.

5 CONCLUSÃO

O presente trabalho teve por objetivo apresentar e fazer uma análise sucinta d' *El Especulo de Las Leyes*, código jurídico criado e implementado no reinado de Afonso X, rei de Leão e Castela, de 1252 a 1284. A produção do *Especulo* se insere em um contexto de elaboração cercado por diversos fatores, como a tradição jurídica já existente na Península Ibérica, a ascensão dos estudos do direito e um projeto de

unificação que vinha sendo efetuado no reinado de seu pai Fernando III. Nesse sentido, ele atua como um instrumento de concretização de um processo de centralização monárquica, que garantia ao rei o direito e o dever de organizar o direito, a justiça e paz do reino.

Os cinco livros que chegaram aos nossos dias, ainda não há consenso na historiografia sobre a data exata de criação e promulgação ou sobre o conteúdo da obra ter sido ou não finalizado, comportam assuntos relacionados a temas diversos, desde aspectos mais teóricos como o que são as leis ou o papel dos funcionários da corte, até questões relacionadas à Igreja e tópicos mais práticos do exercício da justiça, como as formas de se escrever uma carta ou a descrição do processo judicial. A obra no geral tentava ser bem abrangente, mas para cobrir possíveis brechas que pudessem surgir indicava que a dúvida fosse levada ao rei e não julgada por outro livro, reafirmando as pretensões ordenadoras e centralizadoras de Afonso X.

Assim, o *Especulo* se mostra como uma relevante fonte de estudos e, apesar de já ter sido explorado por historiadores renomados da história do direito, ainda apresenta um campo extenso de possibilidades de pesquisa, com muitos caminhos a serem percorridos pelos novos historiadores.

REFERÊNCIAS

ALFONSO X. **Opúsculos legales**: del Rey Don Alfonso el sabio, publicados y cotejados con varios códices antiguos por la real academia de la historia: el especulo o espejo de todos los derechos. Madrid: En la imprenta real, 1836.

ALMEIDA, C. C. Legislar para o bem comum: direito e centralização política em Afonso X. **BIBLOS**, [S. l.], v. 21, p. 9-31, 2007. Disponível em: <https://periodicos.furg.br/biblos/article/view/832>. Acesso em: 26 jan. 2019.

AZNAR, Bernardo Bayona. **El origen del Estado laico desde la Edad Media**. Madrid: Editorial Tecnos, 2009.

BEJDER, M. S. A condição jurídica das mulheres viúvas e religiosas na Castela urbana do séc. XIII. *In*: ENCONTRO REGIONAL DE HISTÓRIA DA ANPUH, 12., 2006, Niterói. **Anais** [...]. Niterói: ANPUH, 2006. Disponível em: <http://www.eeh2012.anpuh-rs.org.br/resources/rj/Anais/2006/conferencias/Marta%20Silveira%20Bejder.pdf>. Acesso em: 25 abr. 2019.

CRADDOCK, J. La cronología de las obras legislativas de Alfonso X. **Anuario de historia del derecho español**, [S. /], n. 51, p. 365-418, 1981. Disponível em: https://www.boe.es/publicaciones/anuarios_derecho/articulo.php?id=ANU-H-1981-10036500418. Acesso em: 10 nov. 2019.

ESPÉCULO. **Opúsculos del Rey Don Alfonso, el espéculo**: edición de la real academia de la historia. Madrid: Imprenta Nacional de la Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, 2018.

FERREIRÓS, A. I. Alfonso X el sabio y su obra legislativa. **Anuario de historia del derecho español**, [S. /], n. 50, p. 531-561, 1980. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=134390>. Acesso em: 22 jun. 2019.

GARCÍA-GALLO, A. La obra legislativa de Alfonso X. Hechos y hipótesis. **Anuario de historia del derecho español**, [S. /], n. 54, p. 97-162, 1984. Disponível em: https://www.boe.es/publicaciones/anuarios_derecho/articulo.php?id=ANU-H-1984-10009700162. Acesso em: 10 nov. 2019.

GILISSEN, John. **Introdução histórica ao direito**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1995.

GROSSI, P. **A ordem jurídica medieval**. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

LEME, L. M. O direito na Península Ibérica. **Revista da Faculdade de Direito da USP**, São Paulo, v. 53, p. 74-88, 1958. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/66283>. Acesso em: 20 jul. 2019.

LIMA, M. P. Comparando a fabricação de códigos afonsinos: o espéculo, o fuero real e as siete partidas. **Revista de História Comparada**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 1, p. 06-42, 2015. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/RevistaHistoriaComparada/article/view/2349>. Acesso em: 4 ago. 2019.

LIMA, M. P. **O gênero do adultério no discurso jurídico do governo de Afonso X (1252-1284)**. 2010. Tese (Doutorado em História) – Instituto de Ciências Humanas e Filosofia, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2010. Disponível em: http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetalheObraForm.do?select_action=&co_obra=179267. Acesso em: 1 jul. 2019.

PISNITCHENKO, O. O rei e a lei: algumas reflexões em torno das obras jurídicas de Alfonso X. **Revista Faces da História**, Assis, SP, v. 2, n. 2, p. 6-26, 2017. Disponível em: <http://seer.assis.unesp.br/index.php/facesdahistoria/article/view/237>. Acesso em: 02 jul. 2019.

PRODI, P. **Uma história da justiça**. São Paulo: Companhia das Letras, 2005.

ROCHA, J. M. S. **Antropologia jurídica**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

RUCQUOI, A. **História medieval da Península Ibérica**. Lisboa: Editorial Estampa, 2005.

SILVEIRA, M. C. **A lei na Idade Média**: penalidades corporais em Castela. Curitiba: Editora Prismas, 2017.

VARELA, L. B. Breve panorama sobre a obra jurídica do reinado de Afonso X de Castela. **Anos 90**, [S. l.], v. 9, n. 16, p. 125-140, 2001. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/anos90/article/view/6229>. Acesso em: 02 jul. 2019.

DOI: <https://doi.org/10.30749/2177-8337.v24n48p194-212>**TRABALHADOR RURAL, SIM, "SINHÔ": ESTUDO DE CASO NO ÂMBITO DE UMA VARA FEDERAL DO MARANHÃO*****RURAL WORKER, PROUDLY: CASE STUDY WITHIN THE AMBIT OF THE FEDERAL COURT OF MARANHÃO***

Erica de Sousa Costa*

Resumo: A presente pesquisa dissertou sobre o tema Justiça Cidadã, desdobrando-se no eixo Democratização da Justiça. Propôs-se o estudo de caso acerca de uma ação judicial ajuizada em uma Vara Federal do Maranhão. Essa análise caracterizou uma estratégia pedagógica suscitada para propiciar o ensino sobre o auxílio-doença previdenciário, na disciplina de Prática Previdenciária. Aplicou-se a teoria cognitiva de Vygotsky, que focaliza na linguagem para estimular o processo de ensino-aprendizagem. Coadunou-se um diálogo acadêmico (Universidade) e institucional (Justiça Federal) a fim de desvendar a importância da democratização da Justiça, no panorama da Justiça Cidadã. Apreciou-se o auxílio-doença previdenciário por ser, na contemporaneidade, o assunto mais demandado no âmbito dos Juizados Especiais Federais. Visou investigar o ensino por meio de um problema; articular a reflexão sobre uma experiência; e constatar o ensino com a pesquisa. É um estudo exploratório, com aspecto qualitativo; compreendeu os procedimentos bibliográfico e documental, além da utilização do estudo de caso. Percebeu-se que o estudo de caso é preceituado pelas diretrizes pedagógicas para Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados da Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados (ENFAM) e pelo Projeto Político Pedagógico da Escola da Magistratura Regional Federal da 2ª Região (EMARF). Notou-se que, nesse ensaio, o estudo de caso constituiu uma metodologia adequada para desenvolver as lições referentes ao auxílio-doença, na Prática Educativa da Prática Previdenciária. Teve-se, ao final, que o estudo de caso trabalhou a autonomia cognitiva na construção do saber com ênfase na independência no processo de ensino-aprendizagem, à luz da concepção teórica de Vygotsky.

Palavras-chave: Justiça Federal. Juizados Especiais Federais. Auxílio-doença previdenciário. Vara Federal do Maranhão. Prática Previdenciária.

Abstract: This research was related to Citizen Justice, pointing to the Democratization of Justice axis. Proposed a case study on a lawsuit filed in a Federal Court of Maranhão. Such analysis characterized a pedagogical strategy raised for teaching about social security sickness aid, in the discipline of Social Security Practice. For this, the Vygotsky's cognitive theory was applied, which focuses on language to stimulate the teaching-learning process. An academic (University) and institutional (Federal Justice) dialogue was adopted to uncover the importance of the

* Especialista em Gestão Pública pela Universidade Federal do Maranhão (UFMA). Pós Graduada em Advocacia Trabalhista pela Universidade Anhuera. Graduanda em Licenciatura em Pedagogia pela Universidade Estadual do Maranhão (UEMA). E-mail: const_erica@hotmail.com.

democratization of Justice, within the ambit of the Citizen Justice. Social security sickness aid was appreciated because it is currently the most demanded subject within the scope of the Federal Special Courts. It intended to investigate teaching through a problem; support a reflection on an experience; and verify teaching with research. It was an exploratory study, with a qualitative aspect; which used the bibliographic and documentary procedures, in addition to the use of the case study. It was noticed that the case study is prescribed by the pedagogical guidelines for Training and Improvement of Magistrates of the National School of Training and Improvement of Magistrates (ENFAM) and by the Political Pedagogical Project of the Federal Regional School of Magistrates of the 2nd Region (EMARF). It was also perceived that the case study consisted of the adequate methodology to develop the lessons related to sickness aid, in the Educational Practice of Social Security Practice. In the end, the case study worked the cognitive autonomy in the construction of knowledge, emphasizing the independence in the teaching-learning process, in the light of Vygotsky's theoretical conception.

Keywords: Federal Justice. Federal Special Courts. Social Security Sickness Aid. Federal Court of Maranhão. Social Security Practice.

Recebido em: 01/05/2020

Aceito em: 24/06/2020

1 INTRODUÇÃO

Esse trabalho abarca uma Justiça Cidadã, que ilustra os conceitos de democratização da Justiça.

Explora o estudo de caso - relativo a uma demanda processual protocolada em uma Vara Federal do Maranhão -, como metodologia de ensino para esmiuçar o auxílio-doença previdenciário. Fundamenta-se na teoria pedagógica de Vygotsky, que aponta a linguagem como elemento essencial para propiciar a aquisição de conhecimento.

Assim, na perspectiva literária, sugestiona uma interface acadêmica e institucional, a instigar a reflexão sobre a importância da democratização da Justiça.

Consiste em uma análise que relaciona Direito Constitucional e Direito Previdenciário. Isso se deve porque o caso inspecionado ventila sobre o benefício de auxílio-doença previdenciário.

O caso perquirido é uma demanda processual postulada em um Juizado Especial Federal, anexo a uma Vara Federal do Maranhão. Cinge-se a questão no tocante a um vulnerável: trabalhador rural, com idade avançada e incapacidade laboral reconhecida no âmbito administrativo do Instituto Nacional do Seguro Social em período superior a cinco anos. Insta, assim, a debater sobre os princípios de justiça. Por consequência, esse estudo deságua em alcance social.

Essa pesquisa teve o seguinte problema: qual metodologia é adequada para estimular acadêmicos de Direito, da disciplina Prática Previdenciária, à aprendizagem sobre o auxílio-doença?

Objetivou desenvolver, por meio do estudo de caso, uma proposta de ensino coerente para lecionar sobre o auxílio-doença no panorama da Prática Previdenciária. Nesse caminho, buscou legitimar a aprendizagem por meio de um problema; mediar a reflexão sobre uma experiência; e permear o ensino com a pesquisa.

O artigo está estruturado nas partes, em síntese, indicadas neste parágrafo. Explanará o percurso metodológico obedecido para concretizar os objetivos da pesquisa. Discorrerá acerca do referencial teórico que ancorou a linha de pesquisa investigada. Apresentará a análise do estudo de caso, demarcando os pontos

fundamentais do objeto de estudo detalhado. Por fim, exporá as conclusões obtidas a partir da respectiva apreciação dos dados.

O presente trabalho é relevante em razão da pertinência temporal do tema versado. Isso acontece porque focaliza no auxílio-doença previdenciário – o maior assunto demandado na Justiça Federal brasileira na atual conjuntura, no âmbito dos Juizados Especiais Federais. Em sendo assim, é evidente a repercussão social desse estudo.

Demais disso, ao suscitar/despertar o entendimento do conteúdo por meio do estudo de caso em uma contextualização científica, tendeu em aguçar a curiosidade do leitor e promover a eficiência didática. Dessa forma, resta claro o impacto científico dessa pesquisa.

Em suma, essa investigação explora uma Prática Educativa, no viés da Prática Previdenciária. Aventa a metodologia ativa do estudo de caso como estratégia pedagógica - permeada pela teoria cognitiva de Vygotsky -, a colaborar com o ensino do auxílio-doença. Portanto, nota-se a importância acadêmica desse escrito.

2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O estudo em pauta relaciona uma Justiça Cidadã, deslindando no eixo da democratização da Justiça.

Instiga o ensino sobre o auxílio-doença previdenciário por meio do estudo de caso sobre um litígio proposto em uma Vara Federal do Maranhão, sob o aspecto da teoria pedagógica de Vygotsky - que frisa na linguagem para fomentar a assimilação de saberes.

Desse ponto, estabelece, na abordagem teórica, uma interface acadêmica e institucional entre a Universidade e a Justiça Federal para ponderar sobre a democratização da Justiça.

Realça-se que esse estudo crítico do direito englobou caso que envolve vulnerável, unindo conhecimento técnico com os ensinamentos de formação humanística.

É uma pesquisa do tipo exploratória, uma vez que “[...] tem como finalidade proporcionar mais informações sobre o assunto [...]” (PRODANOV; FREITAS, 2013, p. 51).

A pesquisa teve abordagem qualitativa, pois não focalizou a utilização de ferramenta estatística e para a obtenção do resultado não foram aplicadas técnicas de medição ou listada classificação. (FRASSON; OLIVEIRA JÚNIOR, 2010).

De igual modo, guiou-se pelo procedimento bibliográfico ao embasar-se em fontes escritas, bem como pelo documental, por pesquisar o documento nomeado Justiça em Números, quanto ao resultado do ano-base 2018. Este, por sua vez, foi elaborado pelo Conselho Nacional de Justiça e publicado em 2019 na categoria de pesquisa judiciária, no portal da referida instituição pública.

E, ainda, aplicou o estudo de caso, eis que trata da apreciação de um objeto para obtenção de um saber que coadune os aspectos: geral e específico. (SOUSA; SERRA, 2011). Nessa linha de ideias, Fachin (2006) sublinha que “[...] no método do estudo de caso, leva-se em consideração, principalmente, a compreensão, como um todo, do assunto investigado.” (FACHIN, 2006, p. 45).

Ademais, “[...] um estudo é uma descrição analítica de um evento ou de uma situação *in loco*. Se bem apreciado, atinge a expressão máxima, sendo de grande valia.” (FACHIN, 2006, p. 47).

Explanou-se, nesses termos, a trajetória metodológica que conduziu essa pesquisa.

3 CONCEPÇÕES INICIAIS

Esse artigo aborda a Justiça Federal, tida como uma Justiça Cidadã, uma vez que dialoga com as lições de democratização da Justiça.

Aponta o estudo de caso de uma lide instaurada em uma Vara Federal do Maranhão como estratégia pedagógica para conceber a compreensão sobre o auxílio-doença previdenciário, em consonância com a ótica de Vygotsky - que enfatiza as concepções linguísticas para aguçar a aprendizagem.

Ao descortinar tal campo investigativo, foi possível perceber que atualmente “os desafios relacionados à educação estão em todas as áreas do saber. No caso do

ensino jurídico, há uma crise constante das mais diversas ordens, o que inclui métodos de repassar o conhecimento em sala de aula.” (CINTRA; CAMURÇA; REIS, 2017, p. 408).

Notando essa inquietude, a presente apreciação deslinda sobre o estudo de caso por observar os preceitos contidos na Resolução nº 7, de 7 de dezembro de 2017, que dispõe sobre as diretrizes pedagógicas para Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados da Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados (ENFAM). Então, cabe explicitar que:

[...] a prática pedagógica deve promover espaços de intercâmbio de experiências, mediante a proposição de estratégias que viabilizem o compartilhamento de aprendizagens, tais como: trabalhos em grupo, *world cafés*, painéis integrados, fóruns de discussão, **estudos de caso** e outras que podem ser utilizadas pelo docente para atingir os objetivos propostos. (ESCOLA NACIONAL DE FORMAÇÃO E APERFEIÇOAMENTO DE MAGISTRADOS, 2017, p. 24, grifo nosso).

Seguindo essa linha de raciocínio, convém destacar a percepção da Escola da Magistratura Regional Federal da 2ª Região (EMARF), exposta no Projeto Político Pedagógico, estabelecido pela Portaria EMARF Nº TRF2-PTE-2016/00005 de 4 de novembro de 2016. Dessa forma, estabelece que:

[...] as técnicas que utilizam a experiência dos adultos aprendizes – como discussões em grupo, exercícios de simulação, atividades de resolução de problemas, **estudos de caso** e métodos de laboratório – serão mais eficazes que as técnicas de transmissão. (ESCOLA DA MAGISTRATURA REGIONAL FEDERAL DA 2ª REGIÃO, 2016, p. 21, grifo nosso).

Por conseguinte, distingue-se o estudo de caso como uma estratégia pedagógica bem-conceituada pelos posicionamentos adotados pela ENFAM e pela EMARF – 2ª Região.

A partir dessas pontuações, pertine identificar o teórico que sinalizou em sua formulação o ensino mediado por metodologias ativas. Dentro dessa roda de discussão, articula-se que:

Quando trabalhamos com **metodologias ativas** [...] e que **tem suas raízes na visão de Vygotsky**, de que existe uma natureza social inerente ao processo de aprendizagem [...] a construção do conhecimento permite o desenvolvimento de importantes competências [...]. (BRASIL, 2020, grifo nosso).

Ademais,

o educador se torna mediador e procura instigar o aprendiz à pesquisa e ao desenvolvimento de uma visão crítica, por meio de formulação de problemas e hipóteses. Nesse processo, cabe ao estudante ser protagonista da sua aprendizagem. (BRASIL, 2020, grifo nosso).

Assim, vale explorar a teoria cognitiva/concepção teórica lecionada por Vygotsky ao vislumbrar a sua aplicação no caso em tela. Salienta-se que Lakomy (2014) defende que "**Vygotsky destaca as contribuições** da cultura, da interação social e **da linguagem para o processo de desenvolvimento e aprendizagem social e histórica do sujeito.**" (LAKOMY, 2014, p. 34, grifo nosso).

Igualmente, Nogueira e Leal (2015) consideram que:

Podemos compreender, então, que é necessário um método que revele o que o sujeito pensa, o que representa e o que compreende das suas relações com o mundo. Assim, diante da fala do sujeito, acreditamos encontrar essa representação ou compreensão do pensamento. Afinal, precisamos levar o sujeito a exteriorizar o seu pensamento, sendo que **somente na palavra falada é que será possível captar o momento de verdade**, ou seja, buscar a gênese social do indivíduo, para compreender o que o constitui social, emocional e pessoalmente. (NOGUEIRA; LEAL, 2015, p. 154, grifo nosso).

Desse modo, assinalaram-se as concepções iniciais que alicerçam a linha de investigação dissertada nesse artigo.

4 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA ACERCA DO AUXÍLIO-DOENÇA PREVIDENCIÁRIO

Sabe-se que a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 194, preceitua que:

Art. 194. 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. (BRASIL, [1988]).

Com base nisso, ao estudar esse campo de estudo, tem-se que a seguridade social no Brasil inclui: a saúde, a previdência e a assistência social. Ao delinear esse percurso, nota-se que a Previdência Social é um direito social, determinado pela Constituição Federal de 1988. Veja-se:

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. (BRASIL, [1988], grifo nosso).

Fazendo a delimitação desse assunto, pertine abordá-lo no seguinte enfoque: modalidade de segurado - segurado especial. Tem-se que referido segurado consiste fundamentalmente: no trabalhador rural que exerce atividades agropecuárias individualmente ou no regime de economia familiar em pequena propriedade, sem empregados; ou no pescador artesanal.

Balizando-se esse conteúdo, considera-se consentâneo tratar do seguinte benefício em espécie: auxílio-doença previdenciário. Isso ocorre porque tal benefício constitui hodiernamente a demanda mais recorrente da Justiça Federal no âmbito dos Juizados Especiais Federais, conforme noticiado pelo Conselho Nacional de Justiça, no documento intitulado Justiça em Números, de 2019 - que englobou até o exercício 2018. (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2019). Veja-se:

Figura 1 – Assuntos mais demandados.

Figura 182: Assuntos mais demandados nas turmas recursais

Federal	1. DIREITO PREVIDENCIÁRIO - Benefícios em Espécie/Auxílio - Doença Previdenciária	631.252 (5,89%)
	2. FEDERAL-DIREITO PREVIDENCIÁRIO - Benefícios em Espécie/Aposentadoria por Invalidez	377.243 (3,52%)
	3. DIREITO ADM. E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Organização Político-administrativa / Administração Pública/FGTS/Fundo de Garantia por Tempo de Serviço	266.880 (2,68%)
	4. FEDERAL-DIREITO PREVIDENCIÁRIO - RMI-Renda Mensal Inicial, Reajustes e Revisões Específicas/RMI-Renda Mensal Inicial	264.000 (2,65%)
	5. DIREITO PREVIDENCIÁRIO - Benefícios em Espécie/Aposentadoria por Idade (Art. 48/51)	264.949 (2,47%)
Estadual	1. DIREITO DO CONSUMIDOR - Responsabilidade do Fornecedor/Indenização por Dano Moral	1.243.321 (11,61%)
	2. DIREITO CIVIL - Responsabilidade Civil/Indenização por Dano Moral	444.568 (4,19%)
	3. DIREITO CIVIL - Obrigações/Espécies de Contratos	435.979 (4,07%)
	4. DIREITO DO CONSUMIDOR - Contratos de Consumo/Bancários	296.560 (2,77%)
	5. DIREITO DO CONSUMIDOR - Responsabilidade do Fornecedor/Indenização por Dano Material	279.345 (2,61%)

Figura 183: Assuntos mais demandados nos juizados especiais

Federal	1. DIREITO PREVIDENCIÁRIO - Benefícios em Espécie/Auxílio - Doença Previdenciária	2.930.279 (5,09%)
	2. DIREITO PREVIDENCIÁRIO - Benefícios em Espécie/Aposentadoria por Invalidez	1.732.082 (3,01%)
	3. DIREITO ADM. E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Organização Político-administrativa / Administração Pública/FGTS/Fundo de Garantia por Tempo de Serviço	1.301.692 (2,26%)
	4. DIREITO PREVIDENCIÁRIO - Benefícios em Espécie/Aposentadoria por Idade (Art. 48/51)	851.105 (1,48%)
	5. DIREITO PREVIDENCIÁRIO - Benefícios em Espécie/Benefício Assistencial (Art. 203, V CF/88)	830.749 (1,44%)
Estadual	1. DIREITO DO CONSUMIDOR - Responsabilidade do Fornecedor/Indenização por Dano Moral	7.940.255 (13,80%)
	2. DIREITO CIVIL - Responsabilidade Civil/Indenização por Dano Moral	3.279.917 (5,70%)
	3. DIREITO CIVIL - Obrigações/Espécies de Contratos	2.643.257 (4,59%)
	4. DIREITO CIVIL - Obrigações/Espécies de Títulos de Crédito	2.248.893 (3,91%)
	5. DIREITO DO CONSUMIDOR - Responsabilidade do Fornecedor/Indenização por Dano Material	1.741.758 (3,03%)

Fonte: Conselho Nacional de Justiça (2019).

Nesse cenário, Lazzari (2016) argumenta que:

Os juizados especiais foram instituídos a partir de valores novos, voltados à modernização da prestação jurisdicional no Brasil, primando pela celeridade e eficiência nas soluções dos conflitos, atendendo ao desejo da população de acesso à Justiça de forma simples e com custos reduzidos. (LAZZARI, 2016, p. 33).

Insta asseverar que o segurado especial poderá fazer *jus* ao benefício em debate, quando estiver temporariamente incapacitado para o exercício das atividades laborais, desde que esse impedimento supere o período de quinze dias consecutivos. (BRASIL, 1991).

Por conseguinte, apresentou-se o embasamento literário que sustenta a linha de ideias articulada nessa pesquisa.

5 ESTUDO DE CASO E SEUS REFLEXOS PEDAGÓGICOS

Nesse horizonte, assinala-se que o estudo de caso objeto da investigação diz respeito a um lavrador que vive em um lugar por nome Pau Darco, localizado no interior do Maranhão.

Revela-se o planejamento elaborado com o intuito de obter resolução para a pergunta de partida desse estudo, bem como de cumprir os objetivos da pesquisa. Em tal vertente, a Tabela 1 declina especificamente os momentos planejados para estimular a aprendizagem sobre o auxílio-doença previdenciário de estudantes de Direito, na disciplina de Prática Previdenciária. Note-se:

Tabela 1 – Momentos Planejados da Aula de Prática Previdenciária Aventada.

MOMENTOS PLANEJADOS - PRÁTICA PREVIDENCIÁRIA
Elucidar os objetivos da aula e explicar as etapas.
Entregar em folha A4 o caso redigido.
Expor com a leitura verbal o relato do caso destacando as pontuações relevantes (pontos-chave, pontos básicos de ancoragem, subsunções da aprendizagem) contidas em slides.
Mediar a organização de equipes.
Atuar como mediador(a) do processo de ensino-aprendizagem ao dialogar o problema levantado: intercedendo por uma intervenção positiva na realidade estudada/investigada, a ser desenvolvida pelas equipes mediante apresentação de argumentos; intervindo na discussão para otimizar a reflexão sobre a experiência proposta; interferindo no debate para potencializar a percepção

científica; e intermediando, ao final, a composição do conflito no sentido de reverberar um saber elaborado.

- Aplicação da concepção teórica de Vygotsky relativa à influência da linguagem no processo de ensino mediado pela comunicação dialógica na qual o(a) professor(a) assume o papel de mediador(a) da aprendizagem.

Fonte: Autor (2020).

A colocação encimada definiu o percurso para estudar os pontos de relevo atinentes ao auxílio-doença previdenciário, no contexto da Prática Previdenciária, mediante o estudo de caso sugestionado, à vista da teoria pedagógica de Vygotsky, na temática de orientação: Direito e Educação.

Nesse sentido, propôs-se, nessa reflexão teórica, um intercâmbio acadêmico e institucional que permeia a democratização da Justiça. Por isso, ressalta-se a visão de Cintra, Camurça e Reis (2017), uma vez que elucida que:

Assim, a chamada sociedade do conhecimento segue mudando o perfil das salas de aula repletas de alunos que demandam cada vez mais informação e rapidez na elaboração de olhares e eleição de novos interesses. A atmosfera de troca intermitente e imediata de informação que ocorre na vida dos jovens, inclusive em sala de aula, tem exigido sofisticadas na composição da educação na contemporaneidade. (CINTRA; CAMURÇA; REIS, 2017, p. 409).

Neste caminhar, em consonância com pesquisa disponibilizada pelo Centro Cultural da Justiça Federal, por meio da Revista *Lex Cult*, do Tribunal Regional Federal da 2ª Região, tem-se que na concepção de Nobre (2019):

[...] se o educador apenas age, sem refletir, incorre na falha de agir por agir, trata-se de uma ação desprovida de pensamento crítico. Por outro lado, se apenas privilegia-se a reflexão, em detrimento da ação, emite-se uma palavra oca, alienante e alienada, que não oferece transformação por quem a recebe, que não reverbera individualmente, uma vez que não admite as singularidades de cada um. (NOBRE, 2019, p. 91).

Em tal contexto, é possível interpretar o conteúdo descrito na Tabela 1, e perceber a influência da teoria pedagógica aplicada nesse ensaio. Isso acontece porque, no modelo sugerido, a mediação da aula tende a ocorrer por meio de intervenções verbais dialogadas por docente de ensino superior - na disciplina de Prática Previdenciária -, a impulsionar os alunos a chegarem em conclusões acerca do caso narrado.

Nesse panorama, em busca realizada no banco de dados do portal do Centro Cultural da Justiça Federal, no âmbito do Tribunal Regional Federal da 2ª Região, obteve-se esse registro, concebido por Santos e Borges (2019), que afirmam que:

O papel da Mediação no empoderamento e na educação é fundamental. É por meio de uma educação reflexiva e crítica que as pessoas são empoderadas. É preciso dar voz às pessoas, despertá-las na sua capacidade de expressar, de expor ideias, de debater, discutir e de buscar condições para o seu desenvolvimento, em todos os âmbitos de sua vida. A mediação pode promover esse tipo de educação reflexiva e crítica. (SANTOS; BORGES, 2019, p. 66).

Por isso, compreende-se a viabilidade da lição apontada, sob a luz da teorização de Vygotsky, que julga a linguagem um elemento fundamental para a assimilação, estruturação e incorporação do conhecimento.

Com o intento de reforçar a relevância da linguagem quando o assunto é processo de ensino-aprendizagem, transcreveu-se o posicionamento de Leal Júnior (2016), que expressa que:

Antes de tudo, é preciso entender e justificar porque é importante que os juízes discutam a temática relacionada à linguagem e aos textos, incorporando isso às competências que devem ser desenvolvidas, avaliadas e aperfeiçoadas no início e ao longo da carreira da magistratura. Para compreendermos a relevância dessa temática, começamos por considerar que a jurisdição envolve a mediação e a solução de conflitos entre as pessoas. Acontece entre elas porque houve contato entre pessoas que não puderam, sozinhas, resolver determinada questão e, por isso, necessitam da mediação de um terceiro imparcial para resolver o impasse. Para chegar à adequada solução para aquele conflito, o juiz ouvirá os argumentos de cada uma das partes (pretensão e resposta), colherá as informações necessárias para se esclarecer (prova) e, então, decidirá o caso concreto de forma racional, motivada e jurídica (sentença). Todas essas atividades envolverão linguagem e comunicação entre as pessoas (juiz, partes, advogados, testemunhas, peritos, servidores). Portanto, linguagem e texto são essenciais para o juiz, porque é por intermédio deles que o juiz consegue as informações que necessita para julgar (argumentos e provas) e comunica às partes e à sociedade o resultado desse julgamento (decisões e sentenças). (LEAL JÚNIOR, 2016, p. 90).

A partir desse ângulo, é nítida a importância da democratização da Justiça.

Por fim, dessa maneira, foram inscritas as fundamentações apropriadas que traduzem reflexos pedagógicos do estudo de caso.

6 ANÁLISE DO ESTUDO DE CASO DO LAVRADOR DO LUGAR PAU DARCO

O caso aventado para o estudo refere-se à causa judicial protocolada em uma Vara Federal do Maranhão e trabalha conceitos técnicos do Direito, associados aos da formação humanística. Observe-se no Quadro 1 a apresentação do caso.

Quadro 1 – Caso Objeto da Investigação.

<p>Abordagem inicial</p> <p>O Requerente tem cinquenta e sete anos de idade, baixo nível educacional, e vive em um lugar por nome Pau Darco, localizado no interior do Maranhão.</p> <p>Teve indeferido seu pedido de prorrogação de auxílio-doença previdenciário em 04/02/2013, de acordo com o indeferimento em anexo, Número do Benefício (NB) 5521687641, sendo que o Autor manteve-se incapacitado para as atividades laborativas ao longo dos anos.</p> <p>Ocorre que tal ato da parte requerida, em indeferir na aludida data o benefício, foi equivocado. Por se sentir injustiçado, o Demandante se socorre perante o Judiciário, para que lhe seja concedido o benefício a que faz "jus".</p> <p>O Autor encontra-se em grave estado de saúde, possuindo documentos médicos que corroboram sua incapacidade para o labor.</p>
<p>Documentos médicos antigos (laudos e atestado)</p> <p>Laudo Médico datado de 17/04/2013 realizado por médico vinculado ao Sistema Único de Saúde (SUS), diagnosticando ATAXIA CEREBELAR, CID 10: G 11.2.</p> <p>Laudo Médico datado de 15/10/2013 realizado por médico vinculado ao Sistema Único de Saúde (SUS), diagnosticando ATAXIA CEREBELAR, CID 10: G 11.2.</p> <p>Laudo Médico datado de 25/03/2014 realizado por médico vinculado ao Sistema Único de Saúde (SUS), diagnosticando ATAXIA CEREBELAR, CID 10: G 11.2.</p> <p>Laudo Médico datado de 16/03/2015 realizado por médico vinculado ao Sistema Único de Saúde (SUS), diagnosticando ATAXIA CEREBELAR, CID 10: G 11.2.</p> <p>Laudo Médico datado de 30/05/2016 realizado por médico vinculado ao Sistema Único de Saúde (SUS), diagnosticando ATAXIA CEREBELAR, CID 10: G 11.2.</p> <p>Laudo Médico datado de 11/08/2016 realizado por médico vinculado ao Sistema Único de Saúde (SUS), diagnosticando ATAXIA CEREBELAR, CID 10: G 11.2.</p> <p>Laudo Médico datado de 25/11/2016 realizado por médico vinculado ao Sistema Único de Saúde (SUS), diagnosticando ATAXIA CEREBELAR, CID 10: G 11.2.</p> <p>Atestado Médico datado de 19/12/2016 realizado no Centro Integrado de Psicologia, assinado e carimbado por médico especialista (Psiquiatra) apresentando diagnóstico que aponta: paciente sem condições definitivas de exercício laborativo, CID 10: G 11.2 / G 43 / F 45.4.</p>
<p>Exame antigo</p> <p>Laudo Tomográfico datado de 05/04/2011 realizado, por convênio SUS, no Centro de Diagnóstico e Tratamento, diagnosticando protrusão discal difusa em L4-L5, causando encoste dural.</p>
<p>Documento médico novo</p> <p>Atestado Médico datado de 29/01/2018 realizado no Centro Integrado de Psicologia, assinado e carimbado por médico especialista (Psiquiatra) apresentando diagnóstico que aponta: paciente sem condições definitivas de exercício laborativo, CID 10: G 11.2 / G 43 / F 45.4.</p>

Outros documentos médicos

Encaminhamento, receituários e receituários de controle especial (documentos nas cores azul e verde).

Breves ponderações

Da análise da documentação médica juntada, percebe-se que se trata de doença que vem se prolongando há anos.

Também assim, se averigua que o Autor dispõe de um histórico de concessões de benefício de auxílio-doença previdenciário (Rural – Segurado Especial), consubstanciado ao longo dos anos. Segue descrição das aludidas cartas de concessões, ora juntadas aos presentes autos.

1. *Carta de Concessão do benefício de auxílio-doença requerido em 05/07/2012 (NB 5521687641), motivando a decisão no reconhecimento da constatação de incapacidade laborativa.*
2. Carta de Concessão do benefício de auxílio-doença em virtude do pedido de reconsideração de decisão, requerido em 26/04/2013 (NB 5521687641), motivando a decisão no reconhecimento da constatação de incapacidade laborativa.
3. Carta de Concessão do benefício de auxílio-doença em virtude do pedido de prorrogação de auxílio-doença, requerido em 24/09/2013 (NB 5521687641), motivando a decisão no reconhecimento da constatação de incapacidade laborativa.
4. Carta de Concessão do benefício de auxílio-doença em virtude do pedido de prorrogação de auxílio-doença, requerido em 24/03/2014 (NB 5521687641), motivando a decisão no reconhecimento da constatação de incapacidade laborativa.
5. Carta de Concessão do benefício de auxílio-doença em virtude do pedido de prorrogação de auxílio-doença, requerido em 16/03/2015 (NB 5521687641), motivando a decisão no reconhecimento da constatação de incapacidade laborativa.
6. Carta de Concessão do benefício de auxílio-doença requerido em 13/01/2017 (NB 6171693751), motivando a decisão no reconhecimento da constatação de incapacidade laborativa.

1.

Algumas proposições

Nessa senda, o Autor comprovou encontrar-se incapacitado para o seu trabalho ou para a sua atividade habitual, cumprindo as exigências contidas no art. 59 da Lei nº 8.213/91.

No que se relaciona com a qualidade de segurado especial do Requerente, assevera-se que este a detém, uma vez que anexou junto com a exordial o INFBEN (Informações do Benefício), constando neste a seguinte *data da última Cessação do Benefício (DCB) de auxílio-doença previdenciário (Rural*

– *Segurado Especial*): 12/10/2018 (NB 6171693751). Assim, é clara a qualidade de segurado especial do postulante.

Fonte: Autor (2018).

Ao fazer a análise do caso em estudo, explicitaram-se algumas conclusões a serem ponderadas. Ei-las.

Trata-se de caso que envolve matéria constitucional, uma vez que o mérito da causa dialoga com disposições da Constituição Federal de 1988 (CF/88). Sob esse prisma, acentua-se que o artigo 6º da CF/88 expõe que:

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. (BRASIL, [1988]).

Outrossim, o artigo 201 da Constituição Federal de 1988 dispõe que:

Art. 201. A previdência social será organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá, nos termos da lei, a:
I - cobertura dos eventos de doença, invalidez, morte e idade avançada;
[...] (BRASIL, [1988]).

Em sendo assim, convém detectar os aspectos importantes relativos à incapacidade laboral do assegurado por consistir em elemento essencial para deliberação sobre o direito ao benefício previdenciário de auxílio-doença. Isso acontece porque a parte requerida da demanda judicial reconheceu a qualidade de segurado especial do Autor, no âmbito administrativo, quando lhe concedeu referido benefício. Por isso, o cerne do debate centra-se na averiguação do requisito da incapacidade laboral do lavrador.

Desta feita, verificou-se pela averiguação do caso descrito no Quadro 1, que o trabalhador rural percebeu por mais de cinco anos auxílio-doença previdenciário, na via administrativa, no âmbito da Autarquia Previdenciária, parte oponente na demanda judicial. Diagnosticou-se que o trabalhador rural começou a receber auxílio-doença em 05/07/2012, na qualidade de segurado especial, bem assim que à época do protocolo da ação judicial, a data da última Cessação do Benefício (DCB) de auxílio-doença previdenciário (Rural – Segurado Especial) foi em 12/10/2018.

Com base nisso, concluiu-se que pela durabilidade/tempo que a Autarquia Federal concedeu o benefício de auxílio-doença ao lavrador, houve reconhecimento

que a enfermidade do mesmo é significativa. Então, esse indicador foi sopesado/avaliado.

Sublinhou-se, ainda, que o trabalhador rural desse estudo de caso é pessoa de idade avançada, e de baixa escolaridade.

Pertine lembrar que “[...] o trabalho rural [...] tem sempre o desconforto típico da sua execução, quase sempre braçal [...].” (MENEZES, 2019, p. 3).

Nessa esteira, relacionou-se que as atividades realizadas por trabalhador rural exigem emprego da força, e que o crítico estado de saúde do lavrador do estudo de caso - circunstância depreendida pela vasta documentação apontada no Quadro 1 -, o impede de desenvolver as ações próprias do labor rurícola para que possa sobreviver. A documentação, de longa data, citada no relato do caso, dá conta do preenchimento do requisito da incapacidade laboral.

Observou-se que os laudos médicos apresentados pelo lavrador, foram emitidos predominantemente por médicos especialistas vinculados ao Sistema Único de Saúde (SUS) e atestam que as doenças apuradas incapacitam o paciente para o desempenho das atividades laborais definitivamente.

Nesse raciocínio, insta realçar que a **dignidade da pessoa humana** é um dos fundamentos da República Federativa do Brasil. (BRASIL, [1988], grifo nosso).

Em tal horizonte, note-se o estudo publicado pelo Centro Cultural da Justiça Federal, eis que Baldanza e Friede (2018) explicam que:

A educação baseada em direitos propõe que além das disciplinas básicas ministradas nos ambientes educacionais seja incluída a educação em direitos humanos como ferramenta útil ao fortalecimento de uma cultura de direitos em que prevaleçam os valores dos direitos humanos. (BALDANZA; FRIEDE, 2018, p. 62).

Nessa trilha, aduz-se o artigo 42 da Lei nº 8.213/91, que discorre acerca dos Planos de Benefícios da Previdência Social. Veja-se:

Art. 42. A aposentadoria por invalidez, uma vez cumprida, quando for o caso, a carência exigida, será devida ao segurado que, estando ou não em gozo de auxílio-doença, for considerado incapaz e insusceptível de reabilitação para o exercício de atividade que lhe garanta a subsistência, e ser-lhe-á paga enquanto permanecer nesta condição. (BRASIL, 1991).

Constatou-se, ao final, que o trabalhador rural do estudo congrega os requisitos ditados pela lei encimada para perceber aposentadoria por invalidez. Nesse

ponto, reafirma-se que o segurado especial recebeu por mais de cinco anos auxílio-doença previdenciário no âmbito administrativo, é pessoa de idade avançada, baixa escolaridade e desenvolvia trabalhos relativos às atividades rurais (geralmente braçais, e que impõem a aplicação de força).

Diante das questões pontuadas e ventiladas, teve-se a resolução à pergunta de partida que impulsionou essa pesquisa, pois a análise desvendou uma metodologia adequada para ensinar acadêmicos de Direito, na disciplina de Prática Previdenciária, sobre o auxílio-doença.

7 CONCLUSÃO

Essa pesquisa consistiu em um ensaio que deslindou sobre demanda proposta no âmbito da Justiça Federal, referenciada na investigação como uma Justiça Cidadã por reverberar a democratização da Justiça.

Desenredou-se o estudo de caso relacionado a uma causa empreendida em uma Vara Federal do Maranhão como estratégia para ensinar, no contexto da disciplina de Prática Previdenciária, sobre o auxílio-doença. Alinhou-se ao entendimento de Vygotsky – que acredita na influência da linguagem para o desencadeamento do processo de ensino-aprendizagem. Logo, despontou, sob o prisma teórico, uma interação acadêmica e institucional, a incutir o amadurecimento do assunto: democratização da Justiça.

Apurou-se a coerência da estratégia de aprendizagem sugerida nesse trabalho, ao descortinar o exame do auxílio-doença previdenciário por meio do estudo de caso. Bem assim, fundamentou-se acerca da adequação do emprego dessa metodologia pedagógica ao mostrar que o estudo de caso é prescrito pelas diretrizes pedagógicas da Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados e pelo Projeto Político Pedagógico da Escola da Magistratura Regional Federal da 2ª Região.

Depreendeu-se que a iniciativa de investigar, nesse viés, uma ação processual atinente ao auxílio-doença previdenciário, protocolada em uma Vara Federal do Maranhão, instigou a compreensão do tema pelo aspecto científico.

Verificou-se que o estudo de caso, na presente análise, demonstrou o ensino por meio de um problema, focalizando na autonomia cognitiva para intensificar/potencializar a independência no processo de ensino-aprendizagem. Averiguou-se que o caso apreciado dialogou a ponderação de uma experiência real pela vertente científica. Diagnosticou-se, enfim, que o exame do caso objeto da investigação aglutinou o ensino com a pesquisa.

Portanto, o estudo de caso, notadamente, constitui uma modalidade de metodologia ativa, a contribuir com o ensino do auxílio-doença previdenciário, no campo da Prática Previdenciária, sob a percepção teórica de Vygotsky.

REFERÊNCIAS

BALDANZA, Fernanda; FRIEDE, Reis. Educação em direitos humanos como instrumento de transformação social. **Lex Cult Revista do CCJF**, [S. l.], v. 2, n. 1, p. 51-71, 2018. Disponível em: <http://lexcultccjf.trf2.jus.br/index.php/LexCult/article/view/34>. Acesso em: 28 abr. 2020.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 12 abr. 2020.

BRASIL. **O uso de metodologias ativas colaborativas e a formação de competências**. [Brasília, DF]: Ministério da Educação, 2020. Disponível em: <http://basenacionalcomum.mec.gov.br/implementacao/praticas/caderno-de-praticas/aprofundamentos/202-o-uso-de-metodologias-ativas-colaborativas-e-a-formacao-de-competencias-2>. Acesso em: 12 abr. 2020.

BRASIL. **Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991**. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1991. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8213cons.htm. Acesso em: 12 abr. 2020.

CINTRA, Carlos César Sousa; CAMURÇA, Eulália Emília Pinho; REIS, Ulisses Levy Silvério dos. O uso de novas tecnologias de informação e comunicação nas salas de aula da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Ceará: ferramentas agregadoras ou disruptivas do processo de ensino-aprendizagem? **Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC**, Ceará, v. 37, n. 2, p. 405-422, 2017. Disponível em: <http://periodicos.ufc.br/nomos/article/view/31060>. Acesso em: 28 mar. 2020.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em números 2019**. Brasília, DF: CNJ, 2019. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justica-em-numeros/>. Acesso em: 11 abr. 2020.

ESCOLA DA MAGISTRATURA REGIONAL FEDERAL DA 2ª REGIÃO. **Projeto político pedagógico**. Rio de Janeiro, RJ: EMARF, 2016. Disponível em: <https://www10.trf2.jus.br/portal/emarf-portaria-institui-projeto-politico-pedagogico/>. Acesso em: 28 mar. 2020.

ESCOLA NACIONAL DE FORMAÇÃO E APERFEIÇOAMENTO DE MAGISTRADOS. **Diretrizes pedagógicas da ENFAM**: para formação e aperfeiçoamento de magistrados. Brasília, DF: ENFAM, 2017. Disponível em: https://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/116264/Res_7_Enfam_2017_Diretrizes_Pedagogicas_Enfam%20_Texto_%20Principal.pdf. Acesso em: 28 mar. 2020.

FACHIN, Odilia. **Fundamentos de metodologia**. São Paulo: Saraiva, 2006.

FRASSON, Antonio Carlos; OLIVEIRA JÚNIOR, Constantino Ribeiro de. **Metodologia da pesquisa científica**. São Luís: UemaNet, 2010.

LAKOMY, Ana Maria. **Teorias cognitivas da aprendizagem**. Curitiba: InterSaber, 2014.

LAZZARI, J. B. Os juizados especiais como instrumento de acesso à justiça e de obtenção de um processo justo. **Revista CEJ**, Brasília, DF, ano 20, n. 70, p. 29-37, 2016. Disponível em: <https://revistacej.cjf.jus.br/revcej/article/view/2164>. Acesso em: 14 abr. 2020.

LEAL JÚNIOR, C. A. S. A linguagem, o texto e o juiz. **Revista CEJ**, Brasília, DF, ano 20, n. 68, p. 89-98, 2016. Disponível em: <https://revistacej.cjf.jus.br/revcej/article/view/2057>. Acesso em: 14 abr. 2020.

MENEZES, Olindo. Notas sobre o crime de redução a condição análoga à de escravo. **Revista do Tribunal Regional Federal da 1ª Região**, [S. l.], v. 31, n. 3, p. 1-5, 2019. Acesso em: <https://revista.trf1.jus.br/trf1/article/view/136>. Acesso em: 14 abr. 2020.

NOBRE, Isabelle Rocha. Pedagogia dialógica de afeto e libertação: uma reflexão a partir da prática da professora Luana Tolentino. **Lex Cult Revista do CCJF**, [S. l.], v. 3, n. 3, p. 88-103, 2019. Disponível em: <http://lexcultccjf.trf2.jus.br/index.php/LexCult/article/view/207>. Acesso em: 28 abr. 2020.

NOGUEIRA, Makeliny Oliveira Gomes; LEAL, Daniela. **Teorias da aprendizagem**: um encontro entre os pensamentos filosófico, pedagógico e psicológico. Curitiba: InterSaber, 2015.

PRODANOV, Cleber Cristiano; FREITAS, Ernani Cesar de. **Metodologia do trabalho científico**: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico. Novo Hamburgo: Feevale, 2013.

SANTOS, Elaine Cler Alexandre dos; BORGES, Pedro Pereira. Educação: pré-requisito para atuação no processo de mediação. **Lex Cult Revista do CCJF**, [S. l.], v. 3, n. 2, p. 50-75, 2019. Disponível em: <http://lexcultccjf.trf2.jus.br/index.php/LexCult/article/view/158>. Acesso em: 28 abr. 2020.

SOUSA, Ana Kennya Félix Ribeiro de; SERRA, Ilka Márcia Ribeiro de Sousa. **Metodologia da pesquisa e elaboração do trabalho de conclusão de curso**. São Luís: UemaNet, 2011.