

Saberes em perspectiva
v. 24, n. 50,
nov. 2020/ fev. 2021
ISSN: 2177-8337



Revista da Seção Judiciária do Rio de Janeiro



JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Rio de Janeiro

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)

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

Editora-Gerente:

Dra. Márcia Teixeira Cavalcanti - Doutora em Ciência da Informação pelo Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia (IBICT/UFRJ)

Conselho Editorial:

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

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

Maria Geralda de Miranda, Centro Universitário Augusto Motta, UNISUAM, 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 Morais 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;
Osvaldo 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:

Adriano Rosa da Silva, Universidade Santa Úrsula, USU, Brasil;
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;
Cleyson de Moraes Mello, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, UERJ, Brasil;
Cristina Leite Lopes Cardoso, Universidade Federal Fluminense, UFF, 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;
Eduardo Barbuto Bicalho, Universidade Cândido Mendes, UCAM, Brasil;
Érico Hack, Organização Paranaense de Ensino Técnico, UNIOPET, Brasil;
Graciane Saliba, Faculdade de Pará de Minas, FAPAM, Brasil;
Heitor Romero Marques, Universidade Católica Dom Bosco, UCDB, 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;

Márcia Teixeira Cavalcanti, Universidade Santa Úrsula, USU, Brasil;
Marco Antônio Ribeiro Tura, Escola Superior do Ministério Público da União, ESMPU, Brasil;
Maria Alice Costa, Universidade Federal Fluminense, UFF, Brasil;
Maria Geralda de Miranda, Centro Universitário Augusto Motta, UNISUAM, Brasil;
Michel Canuto de Sena, Faculdade de Direito Prof. Nelson Trad, FADIR, Brasil;
Nádia Xavier Moreira, Universidade Veiga de Almeida, UVA, Brasil;
Osvaldo Canela Jr., Escola de Magistratura do Paraná, EMAP, Brasil;
Renan Castro, Fundação Getúlio Vargas, FGV, Brasil;
Robert Lee Segal, Faculdade Unyleya, Brasil;
Rodrigo Almeida Cruz, Universidade Federal do Rio de Janeiro, UFRJ, Brasil;
Rosane Oliveira, Universidade do Grande Rio, UNIGRANRIO, 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;
Thiago Thielmann de Araújo, Universidade Santa Úrsula, USU, Brasil;
Valdirene Ribeiro de Souza Falcão, Universidade Mackenzie, MACKENZIE, Brasil;
Vitor Burgo, Universidade de São Paulo, USP, Brasil.

Corpo Técnico Editorial:

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

Webdesign e Diagramação: Coordenadoria de Produção Gráfica e Visual | COPGRA/ARIC/TRF2

Normalização: Biblioteca do Tribunal Regional Federal da 2ª Região, TRF2

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

Colaboração Editorial: Eduardo Barbuto, Raquel de Oliveira

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

7 **Apresentação**
Os Editores

|RESENHA

8 **Resenha do livro "O direito e os direitos humanos", de Michel Villey**
Rodrigo Correa da Cunha

|ARTIGOS: TEMÁTICAS LIVRES

29 **PL 3176/2019, economia comportamental e o sistema *opt-out*:
uma nova chance para incentivar a doação de órgãos no Brasil?**
Otávio Morato de Andrade

47 **A gravidez na adolescência em Paraíba do Sul/RJ: reflexões no
contexto de pandemia**
Sueli do Nascimento, Luzineth Corrêa da Silva Carvalho

76 **Incapacidade temporária: a caracterização da covid-19 como
doença ocupacional**
Bianca da Rosa Bittencourt, João Alves Dias Filho, Matheus Filipe de
Queiroz, Paula Tovo

92 **Legislação ambiental versus degradação de matas ciliares**
Virgílica Augusta da Costa Nunes, Reis Friede, Maria Geralda de Miranda, Airton
Antonio Castagna

DOI: <https://doi.org/10.30749/2177-8337.v24n50p7>

APRESENTAÇÃO

A Seção Judiciária do Rio de Janeiro, SJRJ, em parceria com a Presidência do Tribunal Regional Federal da 2ª Região, TRF2, apresenta a 50ª Edição da Revista da Seção Judiciária do Rio de Janeiro, que veicula Artigos de temáticas livres e Resenhas. Esta edição possui 5 (cinco) trabalhos totalmente editados remotamente.

Abrindo a edição, temos a **Resenha do livro “O direito e os direitos humanos”, de Michel Villey**, obra que escava o pensamento do Direito Natural clássico e resgata os fundamentos do Direito para as batalhas do Homem contemporâneo.

No artigo **PL 3176/2019, economia comportamental e o sistema opt-out: uma nova chance para incentivar a doação de órgãos no Brasil?**, é traçado um panorama jurídico e histórico dos transplantes no Brasil e, a partir deste, verificou-se, à luz dos achados da Economia Comportamental, a possibilidade de implementação de Nudges como estratégia de enfrentamento ao déficit de órgãos.

A gravidez na adolescência em Paraíba do Sul/RJ: reflexões no contexto de pandemia tem como objetivo refletir sobre a gravidez na adolescência, tomando como ponto de partida o contexto da pandemia e a garantia do Direito Humano conforme o artigo 25 da Declaração Universal dos Direitos Humanos.

No texto **Incapacidade temporária: a caracterização da covid-19 como doença ocupacional**, os autores analisam o enquadramento do SARS-CoV-2 como doença ocupacional, podendo o enfermo solicitar o benefício por incapacidade temporária junto ao Instituto Nacional do Seguro Social-INSS.

Legislação ambiental versus degradação de matas ciliares, disserta sobre a essencialidade das matas ciliares para a utilização e preservação dos recursos hídricos do planeta e por conseguinte do ambiente que permite a vida humana, tendo como foco o caso do rio Paraíba do Sul.

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

Os Editores

DOI: <https://doi.org/10.30749/2177-8337.v24n50p8-28>

RESENHA DO LIVRO: VILLEY, MICHEL. O DIREITO E OS DIREITOS HUMANOS. TRADUÇÃO: MARIA ERMANTINA DE ALMEIDA PRADO GALVÃO. 2. ED. SÃO PAULO: WMF MARTINS FONTES (COLEÇÃO BIBLIOTECA JURÍDICA WMF), 2016. 181p

BOOK REVIEW: LAW AND HUMAN RIGHTS, BY MICHEL VILLEY

Rodrigo Correa da Cunha^{1*}

Resumo: A obra “O direito e os direitos humanos” escava o pensamento do Direito Natural clássico, de Aristóteles e Cícero a São Tomás de Aquino, e resgata os fundamentos do Direito para as batalhas do Homem contemporâneo. Enfrentando a legião do senso comum, Michel Villey arma-se da Filosofia e da História e lança mão de um realismo epistemológico moderado para gladiar-se contra o idealismo de nossos tempos. Se o Direito é uma *res*, relação de proporcionalidade que partilha os direitos e as obrigações entre os homens e cuja finalidade é pacificar a pólis, então não há espaços para a distopia do individualismo que corrói os pilares do bem comum no mundo de hoje. O livreto pavimenta uma estrada que percorre a ascensão e a queda da arte jurídica, na esperança de reacender a chama da verdadeira e objetiva “justa prudência”. Com isso, o autor irrompe no estado da arte do debate jurídico atual, oferecendo fortes argumentos contra o positivismo jurídico e a filosofia política idealista dominantes.

Palavras-chave: Direitos Humanos. Michel Villey. Direito Natural. Positivismo Jurídico.

Abstract: The work “Law and Human Rights” excavates the classical Natural Law thought, from Aristotle and Cicero to Saint Thomas Aquinas, and rescues the Law’s basis for the battles of contemporary Man. Facing the legion of common sense, Michel Villey arms himself with Philosophy and History, and makes use of a moderate epistemological realism to fight against the idealistic thought of our times. If Law is *res*, proportionality relation that shares the rights and obligations between all the men, and it intends to pacify the polis, hence there are no spaces for the dystopia of individualism that erodes the pillars of the common good in today's world. The booklet paves the way for the rise and fall of legal art, hoping to rekindle the flame of true and objective “jurisprudence”. As a result, the author breaks into current legal debate’s state of the art, offering strong arguments against the dominant thoughts of legal positivism and idealistic political philosophy.

Keywords: Human Rights. Michel Villey. Natural Law. Legal Positivism.

^{1*} Especialização em Filosofia e Teoria do Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Brasil (2018). Analista Judiciário do Justiça Federal de Primeiro Grau em São Paulo, Brasil.

Recebido em: 07/04/2021

Aceito em: 26/05/2021

1 INTRODUÇÃO

Professor de Direito, primeiramente na Universidade de Estrasburgo e depois na Universidade de Paris, Michel Villey (1914-1988) foi um dos maiores expoentes da jusfilosofia francesa do século XX. Acadêmico de múltiplas competências, historiador do direito e romanista, era reconhecido internacionalmente como um dos maiores estudiosos do pensamento aristotélico-tomista. Na Universidade de Paris, fundou e dirigiu o Centro de Filosofia do Direito, dedicado ao estudo do direito natural clássico. Ao lado de Charles Eisenmann e Henri Motulski, foi um dos fundadores da famosa *Revista Archives de Philosophie du Droit* (MOTA, 2015, p. 2754).

Vivendo sob a inspiração cristã, professou a fé católica de maneira tradicional. Munido de um afiadíssimo espírito crítico, personificava o rigor acadêmico, nutria amizade com os antigos e tecia críticas em escala de produção, cujos ataques eram, especialmente, dedicados aos historiadores e filósofos do Direito inexperientes com a prática jurídica. Era um contestador nato! Esses traços pessoais e intelectuais não o tornavam simpático aos seus contemporâneos. Era natural, portanto, que suas teses angariassem uma plethora de adversários, com o que muito contribuiu o seu “capital social”; entretanto, por mais paradoxal que possa parecer, é interessante notar que esse contexto “caótico” guarda total sintonia com o método filosófico por ele adotado, segundo o qual a filosofia é estruturada sobre a controvérsia. Logo, sua obra também é, nessa acepção do termo, controversa. Ela se contrapõe aos romanistas tradicionais, à Escola do Direito Natural moderno e aos positivistas.

Pressupondo que não há Direito sem Filosofia, foi sobre os ombros de gigantes que investigou o conceito de Direito no pensamento dos juriconsultos e nos textos jurídicos romanos. Villey o concebia como uma relação entre as pessoas, pela qual se partilham as coisas exteriores ao homem como forma de ordenar a sociedade. A jurisprudência nesse sentido é uma “arte” do real, que desvenda a justa partilha dos bens e das obrigações entre os homens, e não uma ciência que corresponde a um conjunto de regras estabelecidas prévia e abstratamente pelo Estado. Essa

compreensão do Direito fincou suas bases no entendimento que Aristóteles possuía sobre o termo “justiça” (*to dikaion*): a palavra referia-se às coisas objetivas, externas ao sujeito, ideia fundante da noção de que a jurisprudência não está relacionada às qualidades atribuídas aos homens. Esse entendimento seria futuramente incorporado pelos jurisconsultos romanos (ARNAUD, 2011-2012, p. 873).

Se foi no pensamento aristotélico que descobriu as raízes da gênese da jurisprudência que se daria em Roma, foi interpretando as lições de São Tomás de Aquino, que Michel Villey, com perspicácia, observou como se deu uma alteração radical no jusnaturalismo: para os escolásticos, a essência do Direito reside no sujeito, e não mais no objeto. Eis que surge a Escola de Direito Natural, cujo modo de compreensão subjetivo dos direitos reverbera até a atualidade. Com efeito, desde então, todas as interpretações do fenômeno jurídico estipulam a titularidade dos sujeitos em relação aos direitos, noção cuja essência transitou por toda a filosofia moderna e pela passagem para o positivismo jurídico. Hoje, o Direito deixou de ser arte para tornar-se ciência, razão pela qual abandonou a sua finalidade primordial que é a busca pela justiça (ARNAUD, 2011-2012, p. 873-874).

Villey considerava que esse desvio de rota do pensamento jurídico seria a origem dos problemas enfrentados pelo Direito em nossos tempos. Eis que decidiu criticar os direitos humanos, o que lhe valeu a fama de reacionário. É justamente nesse contexto que Villey escreve *O direito e os direitos humanos*. A obra lança as baterias do autor a toda carga contra o voluntarismo jurídico, fazendo com que ele vá de encontro à correnteza. Villey nega a primazia do observador sobre a coisa observada. O termo “*to dikaion*” pressupõe uma igualdade harmônica, equitativa, proporcional: nada que se compare ao igualitarismo contemporâneo. O Direito não pode ser, portanto, a fonte de vantagens subjetivas, vale dizer, dos direitos humanos (ARNAUD, 2011-2012, p. 875).

O direito e os direitos humanos foi uma dedicatória de Michel Villey ao Papa João Paulo II, um testemunho crítico-servil em moldes que se aproximam daqueles dados por Maquiavel a Lourenço de Médici. O opúsculo está estruturado em nove capítulos. É possível interpretar que a obra possui duas grandes divisões: a primeira, que se segue até o sexto capítulo, tem o objetivo de delinear a verdadeira semântica do Direito, edificada sob as fundações clássicas; os três capítulos finais compõem a

segunda grande divisão. Eles delineiam o nascedouro dos direitos humanos, assim como apresentam a crítica do autor ao instituto. O livreto é de especial interesse para todos aqueles que militam nas ciências humanas e para aqueles que de alguma forma se interessam por compreender o sistema de direitos que nos rege.

2 CONTEXTUALIZANDO A FUNDAMENTAÇÃO FILOSÓFICA DOS DIREITOS HUMANOS

A questão dos direitos humanos é tratada por Michel Villey no **capítulo inicial** da obra. Ele destacou a sua relevância e o seu problema: se o discurso dos direitos humanos encontrou o seu apogeu na Era Contemporânea, também não se pode dizer que ele ficou imune às críticas. A necessidade dos direitos humanos foi uma resposta encontrada pelo idealismo progressista da época moderna aos excessos positivistas; mas o seu passivo acumula-se desde a Revolução Francesa.

Villey compreendeu que a finalidade da política moderna, que ainda ecoa na contemporaneidade, era garantir a felicidade a todos os homens. Ordenando **racionalmente** os meios técnicos para a consecução de seus objetivos, relata-nos o autor que a política de então construiu a máquina reguladora da engrenagem do progresso, sob a pena de Hobbes, tornando o Estado o sujeito garantidor da felicidade humana. Villey indica que, como um produto estatal, a ordem jurídica naquele momento encerrava-se em suas próprias leis, tendo o positivismo jurídico submetido as fontes do Direito à vontade do Estado. E, aqui, Villey descortina que o ideal de justiça foi dispensado: o Direito era a ferramenta utilizada pelos artífices modernos para sujeitar as patentes desigualdades ao jugo dos poderes públicos, legitimando-as sob a bandeira do capitalismo liberal.

Os excessos do positivismo jurídico reclamavam uma medida, segundo Villey. A solução encontrada pelos próprios modernos foi a figura dos direitos humanos, com suas bases teóricas retiradas da Escola do Direito Natural vigente à época. Esclarece-nos o autor que era necessário ao homem que se autodeterminasse, e para isso a ideia de “liberdade” sustentou o aparecimento de inúmeros direitos subjetivamente inatos aos indivíduos. Em paralelo à codificação promovida pelos Estados, a literatura jurídica também criou as declarações desses direitos, como estratégia de defesa dos homens

contra a arbitrariedade estatal. Esses direitos eram, assim, “um remédio para a desumanidade” (VILLEY, 2016, p. 4).

Michel Villey passa, então, a elencar o passivo dos direitos humanos, discorrendo que a sua legitimidade foi contestada desde o final de 1789. Conforme o autor, ao passo que idealistas como Payne, na Inglaterra, e Kant, na Alemanha, entusiasmavam-se cada vez mais com eles, os direitos humanos acumulavam do mesmo modo importantes adversários. Pensadores das mais diversas matizes (conservadores, como Burke; utilitaristas, como Bentham; materialistas, como Marx; e liberais, como Croce), cada qual a sua maneira, lançaram ataques contra os direitos humanos. Isso porque eles seriam irrealis e inconsistentes, eis que impraticáveis e indeterminados, bem como contraditórios, pois, mesmo na condição de programas e não de direito positivo, ainda assim englobam uma coleção de previsões inconciliáveis entre si de tão heterogêneas.

3 O MÉTODO E O CAMINHO PARA A CRÍTICA AOS DIREITOS HUMANOS

No **capítulo 2**, após rapidamente expor a razão por que entende ser necessário estudar o tema, qual seja, a adesão às suas ideias de modo massivo e acrítico, Villey indica o método pelo qual procede a sua análise crítica dos direitos humanos: a correção de sua linguagem, guiando-se pela Filosofia e com o suporte da História. O problema de estudo, desenhado por Michel Villey, indaga a possibilidade, sem a ocorrência de contradições, de unir a ideia de **direito** à noção de **natureza genérica do homem**.

Villey justifica a escolha desse método afirmando a capital influência que a linguagem exerce sobre o pensamento e estabelece a primeira condição do estudo: a distância de todo e qualquer engajamento político-ideológico. Compreendendo que a linguagem é ordenada por uma filosofia, ele também se vale desta última para articular a sua análise. Além disso, o autor considera o auxílio da História como indispensável à verdadeira Filosofia. Adotou o método em que os fenômenos históricos de **continuidade** são prestigiados, refutando as abordagens progressista e evolutiva. Villey objeta a própria existência de progresso. Segundo o autor, se de fato o progresso existiu em certos setores das ciências exatas, não estabeleceu parâmetros adequados

para sustentar que, nas humanidades, os conhecimentos dos contemporâneos sejam mais desenvolvidos se comparados aos de seus antecessores.

O **capítulo 3** apresenta-nos uma rota de retorno à concepção original de jurisprudência, concepção que Villey denomina como o **bom caminho**. O autor, primeiramente, situa a questão envolvendo o sentido da palavra “direito” e a finalidade da ciência jurídica a partir da época moderna. Após, faz uma digressão sobre o direito romano. Pontua a sua posição no mundo de hoje, denuncia o erro dos romanistas e, por fim, restabelece as lições romanas como o correto paradigma para o sentido do termo em estudo.

Em relação ao **sentido** da palavra “direito”, Villey noticia-nos que o termo apresentou significações heterogêneas e contraditórias na modernidade, porque os filósofos que se ocuparam dele o fizeram em função de outros objetivos, de tal modo que a ciência jurídica se configurava como um **instrumento** de outras disciplinas. Após denunciar que o Direito foi construído com base em elementos externos ao fenômeno jurídico propriamente dito, o autor versou então sobre as duas significações mais importantes da palavra: o direito subjetivo e o direito objetivo. A primeira delas relaciona-se com a noção de **vantagem**, e a outra significação do termo define-o como a própria **legislação estatal**. Conforme Villey, esta última definição é derivada dos contratualistas e foi consagrada pela Revolução Francesa.

Villey diz ainda que definir a **função** do Direito encontra a mesma sorte de dificuldades. Ao contrário do posicionamento dominante, a sua crítica sustenta que a jurisprudência não se presta a garantir a liberdade e as riquezas de todos os homens, isto é, os direitos subjetivos. Para o autor, a escola histórica e a sociologia jurídica já demonstraram que o Direito se apresenta, justamente, como o oposto disso, pois, entendido como emanção da vontade coletiva, ele obriga os homens antes de os libertar, funcionando como verdadeiro instrumento de dominação de classes. Villey, então, expõe que essa contraposição exige que se confira um outro sentido ao termo “direito” e que esse sentido será buscado no direito romano. Em suas digressões sobre a arte romana, Villey, primeiramente, o enxerga em desprestígio, para depois explicitar o conceito de Direito, paradigma para a análise dos direitos humanos: aquele que, nas palavras de Cícero, era o “serviço de uma justa proporção na partilha dos bens e nos

processos dos cidadãos" (*"Sit ergo in jure civili finis hic legitimae atque usitate in rebus
causique civium aequabilitatis conservatio"*).

4 O CONCEITO DE DIREITO EXTRAÍDO DOS CLÁSSICOS

Com base no saber apreendido dos clássicos, os próximos três capítulos da obra delineiam o **conteúdo e a função do conceito de Direito** que Michel Villey utilizará para fazer a sua crítica aos direitos humanos.

O **capítulo 4** mostra-nos a tese do autor de que a primeira definição do Direito foi uma descoberta de Aristóteles, o primeiro jusfilósofo em sentido estrito e forte influenciador da jurisprudência romana. A descrição aristotélica da justiça, que Villey considera o guia para a compreensão da arte jurídica romana, as relações dela com o Direito, e os atributos deste último, são aqui elencados pelo autor.

Villey debruça-se sobre a descrição da justiça feita por Aristóteles no Livro V da obra *Ética a Nicômaco*. Pode-se notar que a oposição ao idealismo é um ponto cardeal no pensamento de Villey, motivo pelo qual ele chama a atenção para o fato de que a justiça aristotélica era tida como realidade, diferentemente da noção que hoje se tem dessa virtude. Ao refletir sobre a famosa divisão da justiça em geral e particular, Michel Villey interpreta que o Direito é o objeto, especificamente, desta última. Conforme o autor, o Direito tem a função de mensurar os bens e as obrigações entre os homens dentro de um grupo social, e o papel do juiz é o de determinar a parte de cada um dos indivíduos. A consequência disso é que o Direito assume uma **natureza política**, pois a justiça particular exige juízes, que, por sua vez, somente se encontram em cidades organizadas. Para Villey, incorre em erro o jurista que atrela o Direito à justiça geral, que é indeterminável. A justiça geral coincide com a observância das leis que regem a ordem das coisas, tornando-se um instrumento da moralidade.

Aprofundando seu discurso, Villey desenvolve a primeira definição de Direito encontrada em Aristóteles, afirmando que é composta por três critérios, todos a corroborar que a arte jurídica é objeto da justiça particular. O **primeiro atributo do Direito** o define como um objeto exterior ao homem. A arte jurídica é relação justa, isto é, a justa partilha do bônus e do ônus em um grupo social. O termo "direito" pode, então, significar a **parte** devida a cada um dos homens por derivação. O **segundo**

atributo do Direito o caracteriza como uma proporção, eis que a justiça particular somente se relaciona com os objetos que se repartem. A parte de cada qual, ou seja, o **direito** de cada um, é o resultado da repartição **proporcional** dos bens exteriores, que são finitos em quantidade e, portanto, nunca são iguais entre os homens. O **terceiro atributo do Direito** enfeixa o objetivo e o método da arte jurídica. Uma vez que ela é a justa relação entre os bens e as obrigações, pertence ao mundo das coisas exteriores ao homem. Disso se extrai que o Direito não pode ser um código abstrato de mandamentos prévios aos homens. O método da arte jurídica é, portanto, a dialética, pela qual o papel do juiz é considerar as teses contrárias e dirimir as divergências por meio de uma opinião dialeticamente fundamentada e esclarecida.

No **capítulo 5**, Villey aprofunda a explicação do que é exatamente o Direito na tradição de origem romana. Logo no início, o autor alerta sobre a falsidade da noção de que aquele direito era legalista. E, assim, volta a Cícero para explicar a fundação da *Art Juris* romana e as suas propriedades, rememorando que os jurisconsultos romanos definiram o Direito como um corpo de doutrinas coerentes, *reducere in artem*. O Direito era **arte** por derivação. Para tanto, aqueles juristas investigaram primeiramente a finalidade de seu objeto de estudos, a partir da qual construíram o respectivo conceito: “o serviço de uma justa proporção na partilha dos bens e nos processos dos cidadãos”. Como se nota, trata-se de um conceito com raízes claramente aristotélicas. No livro, Villey revela as sete características da arte jurídica romana constantes da definição construída pelos jurisconsultos.

Ainda inspirado pela pedagogia romana, Michel Villey encerra o capítulo externando os princípios do direito no *Digesto*. O documento é a parte do *Corpus Juris Civilis* que compila os fragmentos dos jurisconsultos, e foi considerado, por muito tempo, a melhor forma de acesso ao conhecimento jurídico do período clássico. Essa coletânea é iniciada didaticamente pela indicação de seus princípios: a justiça, o Direito e a produção de regras jurídicas. A leitura que Villey faz do *Digesto* revela que os jurisconsultos observavam a prática social, discerniam o “justo” e o “injusto”, determinavam o “justo” (a parte, o Direito) respectivo a cada um e reduziam por escrito os preceitos comuns reconhecidos por meio da jurisprudência, acrescentando-se ainda ao Direito as determinações emanadas dos juízes.

Delineados o conteúdo e a função do Direito, Michel Villey dá os toques finais à sua compreensão do fenômeno mediante o contraste entre o direito subjetivo e a jurisprudência romana, no **capítulo 6**. Nesse final da primeira parte de seu opúsculo, Michel Villey fundamenta-se em Gaius para concluir que, em Roma, a noção de direito subjetivo era inexistente. Contrariamente ao pensamento majoritário, segundo o qual os direitos humanos são espécies do direito subjetivo e sua noção já era inerente ao termo *jus*, o autor afirma que o direito subjetivo é obra da filosofia alemã. De acordo com Villey, foram os pandectistas, e não os textos romanos, que conferiram ao direito atributos como **interesse** (*Ihering*), **potência de agir** (*Savigny e Windscheind*) ou ainda **liberdade, poder, imunidade e vantagem** (*Hohfeld*).

Villey apoia seu ponto de vista discorrendo sobre a única obra do direito clássico cujo conjunto ainda é conservado, as *Institutas* de Gaius, que continham as disposições gerais do direito civil e do *jus gentium* romanos. Consoante Villey, as *Institutas* constituíram-se em uma descrição da ordem social romana calcadas no viés realista da filosofia grega e, assim, não comportavam um conceito abstrato e individualista do homem do qual decorreria todo o sistema jurídico. Elas estabeleceram efetivamente uma pluralidade de "direitos", porque a jurisprudência romana abstraía das regras gerais sem abandonar a riqueza das espécies. De mais a mais, Villey julga que a linguagem de Gaius, outrossim, não autorizava a interpretação daqueles modernos que queriam enxergar a noção de direito subjetivo nas *Institutas*. O direito dos romanos não era atributo do homem e o *jus* não era centrado no indivíduo, pois também implicava obrigações. Villey conclui a inexistência do conceito de direito subjetivo entre os romanos na medida em que a jurisprudência clássica desconhecia os postulados da filosofia moderna.

5 A CRÍTICA DE VILLEY AOS DIREITOS HUMANOS

No **capítulo 7**, Villey inicia a segunda parte do livro com a afirmação de que os direitos humanos não existiam na Antiguidade. Para demonstrar sua tese, ele primeiro contextualiza a Antropologia, a Moral e o Direito sob a ótica da Doutrina Social da Antiguidade, que, no seu entender, adequadamente distinguia a função e o lugar de cada um desses ramos do saber. A admiração de Villey por essa doutrina é notável,

a ponto de ele propor a substituição dos “impraticáveis” direitos humanos pelo sistema da moral clássica como ferramenta para proteção do homem em sua universalidade. O autor reconhece os defeitos do sistema clássico, abordando o polêmico tema da escravidão; mas pondera que não se pode amplificar a responsabilidade dos antigos com o emprego de artifícios falaciosos e desambientados. Ele ainda acredita na noção de moralidade objetiva por crer que os homens, em nenhum momento da história, viveram autonomamente em relação a qualquer sistema deontológico exterior. Depois disso, Villey propriamente contradita a concepção antiga de Direito com a noção de direitos humanos.

De acordo com o filósofo, no campo antropológico, a tradição da Antiguidade construiu um conceito de natureza humana mais substancial do que aquele sustentado pela ideia de liberdade. Os esforços dos antigos buscavam ordenar o mundo, e nessa ordenação, o homem ocupava um lugar de proeminência, dada a sua capacidade de reflexão sobre as coisas com as quais interage. Dotado dessa faculdade de fazer escolhas, a liberdade humana, como entendida pelos antigos, é aquela que permite ao homem conduzir-se por meio de uma razão condicionada, uma espécie de liberdade que o autor considera muito superior àquela que autoriza ao homem conduzir-se tão somente por uma razão gratuita, isto é, individual.

Uma qualidade que Villey nota na moral dos antigos é a sua característica eminentemente prática, fazendo com que o respeito ao ser humano fosse efetivamente concretizado. Diz ele que a moral clássica não era idealista, formalista ou autônoma. Ela era realista e material, pois estabelecia concretamente uma série de deveres aos homens, de acordo com a realidade de cada grupo social. O resultado disso foi que o respeito ao ser humano ocorria dentro das próprias relações sociais, na medida em que os instrumentos sociais de coerção, tais como a educação, a fama e as penas, revelaram-se muito eficazes na proteção desse respeito. A partir disso, Villey taxativamente abona que a valorização da condição humana não foi uma invenção nem cristã, nem kantiana.

Na fronteira entre a jurisprudência e a deontologia, Michel Villey diz que elas não se confundem, distingue a função de cada qual e afirma que cabe à deontologia o controle social. Nesse sentido, ele explana que os autores da Escola do Direito Natural erraram quando disseram que os direitos humanos existem desde a era

clássica, porque formularam a sua teoria jurídica a partir do significado equívoco da palavra *jus* e da interpretação viciada de fragmentos do direito romano, que se referiam ao “direito natural” e ao “direito das gentes”. Villey assevera que essas expressões pouco foram utilizadas pelos juristas clássicos e, quando empregadas, possuíam um significado próprio, distinto daquele vislumbrado pelos modernos.

Villey, assim, avança para sacramentar a sua proposição ao analisar, dialeticamente, a jurisprudência clássica e os direitos humanos. Ele denota, inicialmente, o direito civil romano como a arte jurídica por excelência e como o *locus* correto para o exame da estrutura jurídica de Roma. Posteriormente, conclui a inexistência dos direitos humanos no direito civil, por três razões fundamentais da jurisprudência romana que ele retoma, agrupa e contrapõe aos elementos característicos dos direitos humanos.

Quanto à **primeira razão**, Villey enuncia a ausência de direito subjetivo na época clássica. Afinal, o direito romano era voltado às coisas, à distribuição dos bens e das obrigações aos homens que compunham um mesmo grupo político. Por esse ângulo, Villey tem que os homens não são sujeitos, e sim adjudicatários de direitos, e os direitos humanos erram quando autorizam a um dos litigantes pleitear a sua parte das coisas com fundamento em considerações meramente individuais, descoladas da natureza política dos homens dentro de uma comunidade.

A **segunda razão** fundamental é a de que não há direito idêntico para todos os homens. Se por um lado há uma igualdade de piso entre os litigantes na medida em que estão submetidos ao mesmo sistema político, por outro lado, é certo que cada homem possui os seus traços distintivos. A exata equidade decorre também da mensuração dessas particularidades humanas, fazendo com que os direitos sejam essencialmente desiguais em alguma medida. Para Villey, esse atributo do direito antigo aproxima-o da realidade fática ignorada pelos direitos humanos, pois estes retiram da ideia abstrata de natureza humana uma impraticável universalidade de direitos titularizados por todos os homens.

A **última razão** pela qual Villey avalia a inexistência dos direitos humanos na Antiguidade é que o Direito não era feito para todos os homens. Enquanto proporção, a jurisprudência romana reclamava o seu elemento mínimo de igualdade, que não se encontrava absolutamente em todas as relações humanas, seja porque entre as

próprias pessoas existem situações desprovidas de um mínimo de alteridade capaz de ensejar um litígio, como era o caso das famílias antigas, seja porque os homens de grupos sociais distintos não compartilham os elementos necessários à mensuração dos direitos, como nos casos das relações entre as antigas cidades. Nessas situações em que não havia igualdade suficiente entre as partes para que se instalasse uma medida de resolução de conflitos, o Direito inexistia porque não podia ser determinado, e esse fato vai de encontro à universalidade jurídica aventada pelos direitos humanos.

O filósofo prossegue com sua crítica aos direitos humanos, e no **oitavo capítulo**, os analisa no quadro do catolicismo. Aqui, a premissa de seu estudo é a verdade parcial de que as origens dos direitos humanos foram cristãs, porque os teólogos ignoravam ou desconheciam o Direito. A Patrística não se preocupou com a jurisprudência romana e, na Alta Idade Média, somente a lição clerical sobreviveu. Villey assevera que o direito romano renasceu pelas mãos dos glosadores no Renascimento, mas se chocava com os ensinamentos da Igreja, redundando no surgimento de duas orientações teológicas a seu respeito: a ortodoxa, que concilia a doutrina cristã e a jurisprudência romana; e as correntes diversas que rejeitaram a arte jurídica clássica e que fundaram um novo Direito, fonte do que viriam a ser os direitos humanos.

Michel Villey atribui a Tomás de Aquino a legítima volta à filosofia jurídica romana, tendo este último lapidado a síntese entre o catolicismo e a filosofia clássica, mediante a conciliação da fé com a razão. O dominicano declarou que as duas procediam de Deus, e que, adequadamente trabalhada, a razão encontra harmonia no Evangelho. Tomou Aristóteles como o maior expoente da razão humana e dele muito aproveitou para construir sua própria filosofia. Por meio de sua dialética, o Aquinate cuidou das duas tradições incidentes sobre a semântica dos termos *jus* e *justitia*, concluindo que a Lei Cristã não tratou das soluções jurídicas como antes fazia a Mosaica, motivo pelo qual ficou estabelecido que o Direito estava a cargo dos próprios homens, portadores de uma **razão natural** concedida por Deus. Logo, uma vez que o Evangelho não cuidou dos institutos jurídicos, entregando-os à razão humana, lei e Direito não se confundem. A Moral era cristã e a arte jurídica era profana, e cada qual exercia suas próprias finalidades sem se contradizerem: o Direito perfaz-se sobre as

coisas, finitas e divididas entre cada um dos homens, e cabe à Moral a gestão do que é devido à universalidade humana.

Se é na corrente tradicional que Villey encontra a **comunhão** jurídica, é também esmiuçando as correntes heterodoxas que ele antevê os primeiros indícios dos direitos humanos no clericalismo dos últimos séculos da Idade Média. De acordo com o panorama traçado pelo autor, São Tomás de Aquino ocupava uma posição intermediária entre outras duas grandes correntes filosóficas que viriam a influenciar consideravelmente o pensamento moderno: o ceticismo averroísta e o fideísmo agostiniano. Os direitos humanos são, remota e limitadamente, tributários deste último, que foi o ponto de virada para uma filosofia individualista. Suas escolas mais influentes até o século XVI foram o nominalismo, de Guilherme de Ockham, e o escotismo, de Duns Escoto. Michel Villey percebe o nominalismo como um redutor da realidade às substâncias individuais, em contraste à filosofia grega do universo, operação que se tornou o ponto de influxo para o aparecimento dos direitos humanos. Essa compreensão ontológica fez com que o Direito passasse do realismo ao idealismo, na medida em que os bens exteriores, as relações sociais e as comunidades políticas já não eram mais substâncias reais. Logo, o Direito não se situava em outro lugar senão no interior dos homens.

Mas, para nosso autor, os direitos humanos ainda não nasceram no século XIV, no seio dos franciscanos. Ele sugere que os clérigos ou não cuidavam do Direito, ou ainda o refletiam a partir das bases romanas, mas um outro acontecimento também iria subsidiar os direitos humanos: a teoria da lei. Nesse cenário, a teologia cristã suplantou a moral, subordinando-a, e por via de consequência, o conceito de lei foi ressignificado. Se antes, para os gregos, ela correspondia à ordenação do mundo, agora, influenciada pelo nominalismo e pelo escotismo, a lei foi definida como um **mandamento**, produto do voluntarismo de uma autoridade. O consagrado esquema agostiniano das leis (divina, humana e moral) regulava a Moral, e os teólogos passaram a empregar a palavra *jus* para se referirem a esse sistema regulatório: *jus* passou a ser sinônimo de *lex*, ou seja, correspondia ao direito objetivo, ainda que esse direito não fosse um produto exclusivamente estatal. E é dentro desse mesmo sistema de moralidade que a palavra *jus* também vai alcançar outro significado, aquele que futuramente seria conhecido como direito subjetivo. Deus atribuiu uma parcela de seu

poder e de seus **domínios** aos homens, bem como lhes concedeu a **liberdade** de agir naquilo em que a ação humana não conflitasse com suas ordens, quais sejam, as prescrições e as interdições previstas por aquelas leis ordenadoras da Moral.

Os ventos mudam e Villey mostra-nos que o Direito e a Política ficaram em alta conta no século XVI sob as luzes dos autores que compuseram a segunda fase da escolástica. Eles são considerados os criadores do direito das gentes (direito internacional) e os influenciadores diretos das escolas de direito natural surgidas na modernidade. Voltaram-se aos comentários da Suma Teológica, mas Villey assinala que é muito controverso que tenham seguido Tomás de Aquino em matéria jurídica. Nessa fase da escolástica, o termo *jus* adquire o sentido de **faculdade**, isto é, a possibilidade dada aos homens para seguirem ou não uma conduta de antemão desenhada pela lei. Sem embargo de os escolásticos terem elaborado alguns dos embriões do direito subjetivo, Michel Villey nega a teoria de que os direitos humanos teriam existido desde o final da Idade Média. Os escolásticos, de fato, pretenderam submeter o Direito à Moral; mas o fizeram com a finalidade de se extraírem obrigações destinadas aos homens, e não lhes conferir uma infinitude de poderes. Os escolásticos, nesse ponto, ainda seguiam as diretrizes de Aristóteles e de São Tomás. A expressão “direitos humanos” não foi por eles utilizada, e o catolicismo refutava os seus termos, pelo menos até o papado de João XXIII, aproximadamente.

O **capítulo 9** contém a essência da crítica de Michel Villey aos direitos humanos, desde o nascimento até a proliferação deles no século XVII. Nosso autor ambienta a cultura que permeou a passagem da Idade Média para a Idade Moderna, registra o exato lugar do nascimento do direito do homem e descreve as suas alterações durante o curso da história, sempre analisando o conteúdo e a função dos direitos humanos em face do seu Direito ideal.

Villey ilustra que a filosofia moderna tomou forma no contexto histórico em que o eixo da cultura se transferia do âmbito clerical ao laico, mas isso não significava que o pensamento moderno era de todo secular. Nenhum dos grandes filósofos modernos ignorou o dogma da cristandade, inclusive aqueles que se dedicaram a refletir sobre a Política e sobre o Direito. De certa maneira, a filosofia moderna foi uma continuidade daquela teologia. Acontece que, para o autor, a teologia que serviu como a primeira fonte dos direitos humanos encontrava-se desvirtuada por três razões. A

primeira delas residia no contexto histórico da época. Grande parte da Europa estava rompida com Roma, e a tradição da Igreja era desprezada mesmo entre os católicos. A teologia dos direitos humanos era pensada pelos laicos; era a época do deísmo. A **segunda razão** de desvirtuamento da teologia encontrava-se na proeminência que os pensadores modernos atribuíram à forma lógico-dedutiva. Se antes se utilizava o método dialético para contrapor todas as facetas de um problema, induzindo uma solução a partir das realidades concretas, os modernos inverteram o caminho da busca pela verdade. Suas construções filosóficas nasciam sempre de um sistema apriorístico de ideias, cujas consequências práticas eram impostas sistematicamente pelos princípios da razão abstrata. O **terceiro fator** que deturpou a teologia foi o abandono do antigo espírito desinteressado, que buscava, acima de tudo, a rigorosa verdade das coisas. Diversa era a disposição dos modernos, de cunho pragmático e utilitarista. A índole que norteava os pensadores modernos estava à serviço das diversas ideologias da época, ou seja, a filosofia passou a se ater às causas circunstanciais. O cenário de criação dos direitos humanos estava montado: eles foram construídos por uma filosofia laica, porém ainda obediente ao dogma cristão.

Chega-se, então, à origem dos direitos humanos. Villey é taxativo: seu criador foi Thomas Hobbes. É em *Leviatã* que o direito do homem se mostrou em seu conteúdo e sua função originais. Os direitos humanos foram um produto de não-juristas. O direito dos homens, nos termos elaborados por Hobbes, era uma decorrência do livre exercício da vontade humana. Essa concepção estava assentada sobre uma ideia de estado de natureza que impunha aos indivíduos um único limite: a própria razão. A ideia hobbesiana de estado de natureza era diametralmente oposta à correspondente aristotélica. Hobbes enxergou, com lentes nominalistas, que a realidade era composta apenas por indivíduos isolados, livres e iguais e que a sociedade era nada mais que um edifício artificialmente construído pelos homens. Consequência disso é que essa noção de liberdade e de igualdade foi justamente o fundamento do direito natural moderno e, por conseguinte, dos direitos humanos. O referencial do Direito passou a ser o próprio homem e não mais as coisas exteriores aos indivíduos. Daí denominar-se direito subjetivo. O Direito era uma autorização dada a cada homem para agir guiado apenas pela sua consciência, não existindo lei externa ao indivíduo apta a obstaculizar a sua livre vontade. O Direito, assim, estava novamente reduzido à Moral,

no sentido de que não existia uma regra objetiva capaz de direcionar a esfera de atuação humana.

As consequências do direito hobbesiano são bem conhecidas, sugere-nos Michel Villey. A primeira delas foi a anarquia gerada pelo estado de guerra permanente, pois entre os homens vigora um estado de natureza que lhes concede liberdade ilimitada. **O primeiro fruto do direito humano** é o medo, diz o autor. Segue-se, então, o remédio para combater esse estado de natureza beligerante: a razão individual, que impeliu os homens a construírem a harmonia com os seus semelhantes, em proveito próprio. Tal harmonia é a **primeira lei natural** produzida pela razão. Essa mesma razão também indicou o meio para a obtenção da paz entre os homens, que é o contrato social. Ela também estabeleceu uma **segunda lei natural**, o compromisso firmado pelos indivíduos para a manutenção daquele contrato, o comum acordo pelo qual os homens submeteram suas liberdades ao poder soberano estatal garantidor da felicidade humana. A garantia deu-se por meio da ordem jurídica, que expressou seus mandamentos nas legislações, leis positivadas nas quais o Direito se encerrava. Surgiu o positivismo jurídico, que conviveu lado a lado com os direitos subjetivos, e essa coexistência era uma realidade mesmo diante de todas as contradições entre os dois sistemas. Afinal — insinua o autor — para fortalecer seu poder, o soberano teve que devolver algo a seus súditos, e esse algo era a redistribuição de parcelas das liberdades que lhe foram conferidas para garantir a felicidade dos homens. Essas parcelas, direitos, eram o que viabilizava a prosperidade dos indivíduos (entre si, é bom que se diga, porque não eram oponíveis ao Estado que lhes concedeu tais direitos). O poder absoluto do príncipe temporal, do Deus mortal, estava instalado, e o **segundo fruto do direito do homem** seria um vindouro Estado totalitário.

Ocorre que os direitos humanos são metamorfos, apregoa Villey. O totalitarismo não é um produto que se espera dos direitos humanos, apesar de efetivamente sê-lo, e eles revelam, então, o quanto são dúcteis, ou úteis, para servir às mais variadas causas. O absolutismo de Hobbes já granjeava seus desafetos, e os direitos humanos instrumentalizariam novamente a **salvação** dos indivíduos, desta vez, sob o gênio de John Locke. O Estado moderno detinha as armas e impunha seus dogmas. Era sempre uma ameaça aos homens e aos seus mais **caros** bens, representando a sombra de

um confisco permanente. A burguesia precisava, então, opor-se ao soberano de alguma forma, garantir sua liberdade, sua propriedade, de uma maneira a escapar dos tentáculos estatais. Esse caminho, jurídico, foi projetado por Locke, outro não-jurista.

Escrutinando a teoria dos direitos do homem, Villey comenta que Locke deduziu do estado de natureza não apenas um direito de titularidade dos homens, como fizera Hobbes com a liberdade absoluta, mas uma pluralidade deles, sob o gênero propriedade, que englobava toda sorte de direitos **particularizados**, fora do alcance dos demais indivíduos. Nosso autor avalia que essa paradoxal novidade de Locke nada mais era que a mescla da estrutura hobbesiana com elementos escolásticos. Os institutos do domínio e da propriedade misturavam-se, e o coletivo transformou-se em privado, pois, se antes o homem era senhor de seus atos no arranjo do universo, ele passou a ser titular também do produto de suas ações. O domínio assumiu a roupagem de propriedade e estendeu-se aos consectários do labor humano. Ele era um direito do homem, inerente ao estado de natureza humana, cuja configuração acabara de alterar-se. O estado de natureza não era mais anárquico, tendo em vista que Locke nele introduziu um mandamento racional e universal a todos os homens, que proibia a cobiça à propriedade alheia. O objeto do pacto alterou-se, e o aditamento contratual devidamente acautelou os direitos particulares, subjetivos, das partes contratantes. A força pública não era mais uma ameaça. Ela salvaguardava o privado: a propriedade e as liberdades, as de consciência e de opinião. E os direitos humanos calibraram o motor social, uma atribuição muito mais útil se comparada àquela imaginada por Hobbes.

Essa ação de conceder uma série de direitos aos homens teve como finalidade proteger os indivíduos de uma determinada classe social. Veja-se aqui a concórdia entre Michel Villey e Karl Marx. A pletora é universal em suas previsões, mas não o é em seus destinatários. A propriedade, as liberdades e o direito de resistência somente se concretizam pelas mãos daqueles que possuem condições materiais para perfazê-los. Nosso autor julga acertada a crítica de Marx quando diz que o conteúdo dos direitos humanos é para poucos. A dominação social da classe burguesa é o **terceiro fruto dos direitos humanos**. Novamente, eles decepcionam seus clientes contemporâneos. E, antecipa Villey, se a história prosseguisse nessa mesma toada em que os direitos são depreendidos da substância humana, e em que o corpo político

detém a qualidade de ente esclarecido capaz de generalizar esses direitos, vem à superfície **o quarto fruto dos direitos humanos**, qual seria, os regimes socialistas, que **planificam** as liberdades humanas.

Eis o que são os direitos humanos para Michel Villey: eles se prestam a tudo, mas não a todos. Somente são tangíveis em alguma medida, limitada. Seu sucesso deflui da circunstância de que conseguem ocultar o que têm de vazio. Eles não podem decorrer do Direito, que é relação e pressupõe uma pluralidade de homens, pois a parte de cada qual não pode ser tomada por uma única medida. A justa equidade não compactua com o individualismo, e decerto os direitos humanos não são uma evolução, um progresso. O todo tornou-se menor que a parte, e os direitos humanos são uma promessa sem lastro, uma temerária criadora de ilusões.

6 EPÍLOGO

Villey arremata o opúsculo com uma autocrítica ou com uma lamentação. A missiva constante do epílogo é a dialética propagada pelo autor e ausente até então no livro. Queira-se ou não, os direitos humanos estão instalados e Villey luta contra algo maior que suas forças. Suas armas parecem obtusas: quem preferiria as questões da Suma aos programas televisivos? Nada se falou do presente (nem dos séculos XVIII e XIX). O óbvio ululante também não cativa; apesar de seus problemas, os direitos humanos são caridade. Ainda que o sejam apenas formalmente, eles suavizam o martírio nosso de cada dia.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A esta altura, é de supor-se manifesto que a função primordial de *O direito e os direitos humanos* é servir como fundamento contramajoritário à Filosofia e à Teoria do Direito contemporâneas, encargo que o opúsculo exerce com louvor. Michel Villey é um desbravador às ordens do jusnaturalismo — e o da pior espécie: aquele de verniz clássico-tomista — condição que por si só submete o nosso autor à Inquisição: nestes tempos do panteão dos homens, é uma heresia questionar os direitos subjetivos, divinos, e o seu filho mais pródigo, os direitos humanos.

A obra é uma crítica conceitual aos direitos humanos, e o leitor encontrará como pano de fundo do livro um quase (Villey propõe o retorno à Moral clássica) silêncio eloquente: a defesa dos homens, para o que os direitos subjetivos nada servem, ou pouco. São placebo contra os horrores do mundo, e sua verdadeira missão é conservar os privilégios da burguesia dominante. *O direito e os direitos humanos* é sagaz e portador de poderosos *insights*, um efetivo “choque de gestão” do Direito contemporâneo, o que também confirma a sua atualidade. Não estamos exatamente hoje no ápice da panaceia ponderadora de princípios?

A linguagem e o método do opúsculo talvez amplifiquem por demais as qualidades dos clássicos e as falhas dos direitos humanos, e isso parece ser uma escolha consciente e coerente do autor. O leitor encontrará uma inusitada — e até certo ponto cômica — intervenção editorial lamentando a ladainha de todos os clássicos cantada por Villey, prontamente respondida pelo nosso autor (VILLEY, 2016, p. 104-105). A sua já conhecida argumentação por aforismos e ironias aqui também se repete, de modo que a crítica quanto à carência de desenvolvimento das teses de Villey (TUCK, 1979, p. 12-13) também, no livreto, pode ser renovada. Como dito, os seus *insights* são poderosos; porém, encontram-se em estado bruto.

O leitor que procurar a santidade dos direitos humanos neste livreto cairá em um labirinto kafkiano, mas encontrará um profícuo campo minado para exercer a dialética e enriquecer as bases filosóficas desse tema tão sensível a todos nós. *O direito e os direitos humanos* de certo cumpre o seu papel!

REFERÊNCIAS

ARNAUD, André-Jean. Michel Villey: une tolérance insinuante. Portrait d'un Maître. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**, v. 106/107, p. 867-879, jan./dez. 2011-2012. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/download/67970/70578/>. Acesso em: 19 out. 2020.

CICCO, Cláudio de. **História do Direito e do Pensamento Jurídico**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

GUERRA, Gustavo Rabay; MARCOS, Henrique Jerônimo Bezerra. Análise crítica da teoria dos direitos humanos na obra de Michel Villey. **Revista da Faculdade de Direito da UFRGS**, Porto Alegre, n. 40, p. 61-79, ago. 2019. Disponível em:

<https://www.seer.ufrgs.br/revfacdir/article/download/77492/53852>. Acesso em: 19 out. 2020.

MOTA, Maurício. Resenha do livro: Questões de Tomás de Aquino sobre direito e política. Autor: Michel Villey. São Paulo: Martins Fontes, 2014, 189 p. **Revista *Quaesto Iuris***, v. 8, n. 4, Número Especial Rio de Janeiro, 2015, p. 2754-2757.

Disponível em:

<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/quaestioiuris/article/view/20961/15344>. Acesso em: 19 out. 2020.

STORCK, Alfredo Carlos. A moralidade na interpretação histórica do direito: reflexões sobre o caso Michel Villey. **Conjectura: Filosofia e Educação (UCS)**, v. 23, p. 230-241, 2018. Disponível em:

<http://www.ucs.br/etc/revistas/index.php/conjectura/article/view/6969#:~:text=Este%20artigo%20prop%C3%B5e%20retornar%20%C3%A0,fil%C3%B3sofo%20e%20historiador%20do%20direito.&text=O%20artigo%20tentar%C3%A1%20mostrar%20que,rela%C3%A7%C3%A3o%20entre%20direito%20e%20pol%C3%ADtica>. Acesso em: 19 out. 2020.

TUCK, Richard. **Natural rights theory: their origin and development**. New York: Cambridge University Press, 1979.

VILLEY, Michel. **Filosofia do Direito: definições e fins do direito; os meios do direito**. Tradução: Márcia Valéria Martinez de Aguiar. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes – selo Martins, 2019.

_____. **O direito e os direitos humanos**. Tradução: Maria Ermantina de Almeida Prado Galvão. 2. ed. São Paulo: WMF Martins Fontes (Coleção Biblioteca Jurídica WMF), 2016.

_____. **Questões de Tomás de Aquino sobre Direito e Política**. Tradução: Ivone C. Benedetti. São Paulo: WMF Martins Fontes (Coleção Biblioteca Jurídica WMF), 2014.

_____. **A formação do pensamento jurídico moderno**. Tradução: Claudia Berliner. 2. ed. São Paulo: WMF Martins Fontes (Coleção Biblioteca Jurídica WMF), 2009.

DOI: <https://doi.org/10.30749/2177-8337.v24n50p29-46>

**PL 3176/2019, ECONOMIA COMPORTAMENTAL E O SISTEMA *OPT-OUT*:
UMA NOVA CHANCE PARA INCENTIVAR A DOAÇÃO DE ÓRGÃOS NO
BRASIL?**

**BILL 3176/2019, BEHAVIORAL ECONOMICS AND THE OPT-OUT SYSTEM: A
NEW CHANCE TO ENCOURAGE ORGAN DONATION IN BRAZIL?**

Otávio Morato de Andrade^{1*}

Resumo: Ainda que os avanços da ciência tenham aprimorado o êxito das cirurgias de transplantes, a oferta de órgãos não acompanhou a demanda, e milhares de pacientes ainda morrem à espera de um doador. Embora muitos indivíduos considerem-se doadores, nem sempre tal vontade é formalizada ao longo da sua vida, em alguns casos por mero esquecimento. Estratégias pesquisadas pela Economia Comportamental visam modificar a arquitetura de escolha, a fim de contornar vieses cognitivos e outras limitações – como a inércia e o esquecimento – na tomada de decisão humana. A literatura especializada tem sugerido que a adoção do *Nudge* do consentimento presumido (*opt-out*) poderia aumentar o número de doadores de órgãos sem, no entanto, afetar a autonomia dos cidadãos sobre tal decisão. O presente construto utiliza dados bibliográficos e documentais para traçar um panorama jurídico e histórico dos transplantes no Brasil e, a partir deste quadro, verificar, à luz dos achados da Economia Comportamental, a possibilidade de implementação de *Nudges* como estratégia de enfrentamento ao déficit de órgãos. Conclui-se que o Projeto de Lei (PL) nº 3.176/2019, que visa estabelecer o consentimento presumido para doação de órgãos, pode ser uma estratégia viável para otimizar as taxas de transplantes no país.

Palavras-chave: Economia comportamental. PL 3.176/2019. Consentimento presumido. Doação de órgãos.

Abstract: Although advances in science have improved the success of transplant surgery, the supply of organs has not kept up with demand, and thousands of patients still die waiting for a donor. Although many individuals consider themselves to be donors, this will not always be formalized throughout their lives, in some cases by mere forgetfulness. Strategies researched by Behavioral Economics aim to modify the architecture of choice, in order to overcome cognitive biases and other limitations - such as inertia and forgetfulness - in human decision making. The specialized literature has suggested that the adoption of the Nudge of presumed consent (*opt-out*) could increase the number of organ donors without, however, affecting the citizens' autonomy over such a decision. The present construct uses bibliographic and documentary data to draw a legal and historical overview of transplants in Brazil and, from this framework, verify, in the light of the findings of the Behavioral Economy, the

^{1*} Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Especialização em Direito Civil pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas). E-mail: otaviomorato@gmail.com

possibility of implementing Nudges as a strategy to face the organ deficit. It is concluded that Bill 3.176 / 2019, which aims to establish presumed consent for organ donation, may be a viable strategy to optimize transplant rates in the country.

Keywords: Behavioral economics. Bill 3176/2019. Presumed consent. Organ donation.

Recebido em: 22/07/2020

Aceito em: 05/05/2021

1 INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas, os notáveis avanços da ciência incrementaram o sucesso das técnicas de transplantes. Todavia, a quantidade de órgãos e tecidos não tem acompanhado o aumento das necessidades médicas. As listas de espera crescem em todo o mundo e é grande a quantidade de doentes que morrem à espera de um órgão que possa salvá-los (SEINER, 2004). De acordo com estatísticas do Registro Brasileiro de Transplantes (Associação Brasileira de Transplantes – ABTO, 2019, p. 15), o Brasil possuía, em março de 2019, 33.984 pacientes em listas de espera por órgãos e tecidos. O documento também aponta que, entre as várias causas possíveis para a não doação, a principal é a recusa das famílias do potencial doador. Em aproximadamente 40% dos casos, os órgãos ou tecidos de potenciais doadores não são aproveitados por falta de consentimento, seja dos pacientes, quando em vida, seja dos seus parentes ou responsáveis, após o óbito. Soma-se a isso o fato de que, recentemente, com a crise sanitária ensejada pela Covid-19, os pacientes mortos testados positivos para este vírus têm sido considerados inaptos para a retirada de órgãos, fazendo despencar as doações em 2020 (ALMEIDA, ARAÚJO, 2020).

Diante da necessidade premente de se incrementar a disponibilidade de órgãos, especialistas passaram a recomendar a implementação de políticas públicas baseadas em economia comportamental — área que se dedica a compreender o processo de tomada de decisão humana — como forma de aumentar as taxas de doadores e solucionar o déficit de transplantes. Neste contexto, cientistas como Richard Thaler e Cass Sunstein têm defendido abertamente a utilização dessas novas estratégias, chamadas *Nudges*, como forma de melhorar as taxas de consentimento, sem que isso prejudique a liberdade de escolha do indivíduo (SUNSTEIN & THALER, 2009, p. 10). O objetivo desta pesquisa é verificar se a doação de órgãos para transplantes pode ser incentivada pelo sistema de consentimento presumido, cuja sugestão legislativa (Projeto de Lei – PL nº 3.176/2019) encontra-se atualmente em tramitação no Congresso Nacional.

Do ponto de vista metodológico, o presente construto utilizará dados **bibliográficos e documentais**, combinando análises qualitativas e quantitativas em uma investigação descritiva e exploratória (VERGARA, 2006). As etapas do processo

de pesquisa podem ser assim delineadas: 1) contextualização legal dos transplantes no Brasil, através de **pesquisa bibliográfica**, concatenada com a análise de **database institucional** sobre doações de órgãos, de forma a construir o universo inicial da pesquisa; 2) **revisão de literatura** sobre a Economia Comportamental, identificando-se os **principais fundamentos e aplicações** dos incentivos comportamentais, e procedendo a **interpretação dos achados científicos mais relevantes** sobre o tema; e 3) com base nas etapas anteriores, **análise indutiva** do PL nº 3.176/2019, de modo a verificar se ações governamentais baseadas em *Nudges* seriam capazes de atenuar o déficit de órgãos e tecidos no Brasil.

Este artigo possui impactos práticos e imediatos, uma vez que o Projeto de Lei ora analisado se encontra em discussão no Congresso Nacional. Neste sentido, a pesquisa pode contribuir diretamente para o debate atual sobre políticas públicas para transplantes no país.

2 BREVE CONTEXTUALIZAÇÃO LEGAL DOS TRANSPLANTES

A Lei nº 4.280, publicada em 6 de novembro de 1963, foi pioneira em permitir a doação de órgãos no Brasil. O texto previa a “*extirpação* de partes de cadáver, para fins de transplante” (art. 1º), mediante prévia autorização do doador ou na ausência de oposição por seus familiares. Não havia impedimento explícito quanto à doação com caráter não-gratuito, lacuna que poderia abrir brecha para a comercialização de órgãos (MAYNARD et al, 2015, p. 126). Para retificar estes e outros aspectos, foi formulada a Lei nº 5.479, sancionada em 10 de agosto de 1968, que revogou a anterior. A nova legislação proibiu a disposição onerosa do corpo (art. 1º), excluindo os controversos termos “extirpar” e “pessoa falecida”, muito criticados à época. Assim como a primeira legislação, determinava a obrigação de consentimento expresso do doador e, nos casos omissos, a manifestação familiar (MAYNARD et al, 2015, p. 127).

Em 1988, a Constituição Federal vedou expressamente a comercialização de órgãos em seu art. 199, § 4º, prevendo regulamentação futura para reger o sistema de transplantes (BRASIL, 1988). No ano de 1997 surgem novos marcos jurídicos: a “Lei de Transplantes” e a concepção do Sistema Nacional de Transplantes – SNT e das

Centrais de Notificação, Captação e Distribuição de Órgãos (CNCDOs). O SNT e as CNCDOs foram engendrados pelo decreto presidencial nº 2.268/1997, com o objetivo de desenvolver o processo de captação e distribuição de tecidos, órgãos e partes retirados do corpo humano para finalidades terapêuticas (BRASIL, 1997). Já a Lei n. 9.434/1997, também chamada "Lei de Transplantes", veio a alterar a regulamentação de 1968, ratificando a "disposição gratuita de tecidos, órgãos e partes do corpo humano [...] para fins de tratamento ou transplante" (art. 1º) e estabelecendo a necessidade de comprovação da morte encefálica do doador (art. 3º) (BRASIL, 1997b).

A Lei dos Transplantes de 1997, em seu art. 4º, também trouxe uma importante mudança, adotando o consentimento presumido como forma de autorização da doação de tecidos órgãos ou partes do corpo. Segundo esse modelo de consentimento, considerava-se doador presumido todo indivíduo que não fizesse constar, em seus documentos oficiais de identidade, o status de "não-doador". Muito embora a intenção do novo texto legislativo fosse aumentar as doações de órgãos no país, a norma não foi bem recebida pela sociedade, sendo chamada, por exemplo, de "doação compulsória" e de "doação coercitiva" (SZKLAROWSKY, 1997). Desta forma, o texto original da Lei de Transplantes acabou sofrendo alterações, notadamente através da Lei n. 10.211/2001, que excluiu a previsão de consentimento presumido. Apesar da exclusão deste trecho, a Lei n. 9.434/1997 continua em vigor até os dias atuais.

Pouco tempo depois, o Código Civil de 2002 trouxe dois dispositivos a respeito da doação de órgãos. O artigo 13, que proíbe o ato de dispor do próprio corpo em vida e o art. 14, que viabilizou a disposição gratuita do próprio corpo após a morte. Na prática, essas normas não trouxeram mudança significativa no tratamento legal dado ao tema, uma vez que tanto a proibição do art. 13 como a possibilidade franqueada pelo art. 14 já estavam previstos na Lei dos Transplantes de 1997.

Em 2016, o ex-presidente Michel Temer assinou o Decreto n. 8.783/2016, permitindo ao Ministério da Saúde requisitar apoio da Força Aérea Brasileira (FAB) para o "transporte de órgãos, tecidos e partes do corpo humano, até o local onde será feito o transplante ou, quando assim for indicado pelas equipes especializadas, para transporte do receptor até o local do transplante" (BRASIL, 2016). Em 2017, outro

decreto de Michel Temer estendeu também ao companheiro do *de cuius* a prerrogativa de decidir sobre o destino dos órgãos do potencial doador (BRASIL, 2017).

Em março de 2019, o Registro Brasileiro de Transplantes (RBT) divulgou um relatório mostrando que haviam 33.984 pessoas na fila de transplantes no Brasil, das quais 660 eram crianças. Somente no primeiro trimestre de 2019, 806 pessoas morreram à espera de um órgão. No boletim parcial de 2019 há outro dado preocupante: foi registrada uma queda tanto no número de doadores quanto no percentual no aproveitamento de órgãos doados (Associação Brasileira de Transplantes – ABTO, Boletim de Março de 2019, p. 17). A situação, considerada “muito difícil” pela ABTO, é de escassez de doadores, que é explicada, em parte, porque uma parcela expressiva das famílias dos mortos se recusa a autorizar a doação. De acordo com o relatório anual do RBT de 2018, o índice de não autorização familiar foi de 43%. O *paper* mais atual, de 2019, mostra que houve recusa da família em 39% dos casos (Associação Brasileira de Transplantes, Boletim de Março de 2019, p. 15).

A resistência à doação, portanto, é o maior problema a ser enfrentado. Entre as razões que dissuadem as pessoas a não se registrarem como doadores destacam-se: questões religiosas; desconfiança nas equipes médicas e hospitais; falta de entendimento sobre a morte cerebral; crença em um mercado negro de órgãos; questões de merecimento (por exemplo: receio que o órgão ou tecido vá para uma pessoa “má”, por exemplo, alguém que tenha cometido um crime hediondo). Por fim, muitas pessoas em vida não se inscrevem como doadoras pelo desconforto em falar sobre sua própria morte e outras, por distração: elas simplesmente se esquecem de tratar dessa questão enquanto estão vivas (WEN, 2014, p. 8). Cientistas comportamentais (DAVIDAI, GILOVICH & ROSS, 2012) têm sugerido que parte dessas omissões de potenciais doadores podem estar ligadas a falhas de racionalidade. Desta forma, parte da literatura recomenda alterações nas políticas públicas como forma de contornar essas falhas e incrementar a doação de órgãos, o que será demonstrado nos próximos capítulos.

3 A ECONOMIA COMPORTAMENTAL E PATERNALISMO LIBERTÁRIO

A partir da década de 1960, os cientistas comportamentais começaram a investigar a fundo o processo de tomada de decisão humana. Esses esforços foram capitaneados por Herbert Simon, Amos Tversky e Daniel Kahneman, que identificaram falhas de racionalidade e vieses cognitivos² como influências no processo de escolha do indivíduo (KAHNEMAN & TVERSKY, 1979, p. 260-268). O desenvolvimento destas pesquisas resultou na Teoria do Prospecto, na qual os cientistas desafiaram conceitos da economia neoclássica, como a teoria da utilidade esperada, segundo a qual um tomador de decisão, diante de várias possibilidades de escolha, se comportaria de forma a maximizar seu bem-estar. Neste sentido, os pesquisadores concluíram que:

O peso da decisão associado a um evento dependerá principalmente da percepção da probabilidade desse evento, que poderia estar sujeita a grandes vieses. Além disso, os pesos de decisão podem ser afetados por outras considerações, como ambiguidade ou imprecisão. (KAHNEMAN & TVERSKY, 1979, p. 269, Tradução nossa³)

Isso ocorre porque há dois sistemas na mente, que foram sintetizados com maestria pelos psicólogos Keith Stanovich e Richard West (2000, p. 30) como sistema 1 e sistema 2. O primeiro opera rapidamente, com pouco ou nenhum esforço e nenhuma percepção de controle voluntário. Suas atividades têm cunho automático, como por exemplo entender frases simples, detectar hostilidade em uma voz, se orientar em relação à fonte de um som, dirigir um carro, etc. Por sua vez, o segundo sistema aloca atenção às atividades mentais laboriosas e de raciocínio mais sofisticado, incluindo cálculos complexos, estacionar numa vaga apertada, preencher um formulário extenso, dizer a alguém seu número de telefone, etc. Muito embora o sistema 1 seja útil e ofereça as facilidades ocasionadas pela intuição, ele é, de acordo com Daniel Kahneman, “uma máquina de conclusões precipitadas”, uma vez que “a

² Vieses cognitivos (*cognitive bias*) são processos mentais inconscientes, capazes de afetar as decisões e julgamentos que as pessoas fazem. Entre os inúmeros existentes, podemos citar: viés da ancoragem (tendência de se fixar desproporcionalmente numa primeira impressão para analisar um assunto), viés do status quo (tendência de gostar que as coisas permaneçam relativamente as mesmas) e aversão à perda (tendência do indivíduo de ser mais impactado, emocionalmente, pela perda de um valor X do que por um ganho de mesmo valor).

³ No original: “*The decision weight associated with an event will depend primarily on the perceived likelihood of that event, which could be subject to major biases. In addition, decision weights may be affected by other considerations, such as ambiguity or vagueness.*” (KAHNEMAN & TVERSKY, 1979, p. 269)

dúvida consciente não está no repertório do Sistema 1; ela exige a manutenção de interpretações incompatíveis na mente ao mesmo tempo, o que exige esforço mental. Incerteza e dúvida são o domínio do Sistema 2" (KAHNEMAN, 2011, p. 90-91)

O Sistema 1, portanto, pode levar a uma série de erros de julgamento e decisões precipitadas, prejudicando o processo de decisão (KAHNEMAN & TVERSKY, 1974, p. 1124). Os cientistas comportamentais concluíram, portanto que, sob a ótica da racionalidade, o indivíduo falha frequentemente em suas escolhas, por exemplo: não poupa dinheiro para o futuro, insiste em hábitos comprovadamente nocivos, como o tabagismo, e deixa de pagar impostos por mero esquecimento, mas acaba pagando-os mais tarde com multa e correção.

Apoiados nessas falhas de racionalidade, muitos pesquisadores comportamentais passaram a defender intervenções capazes de orientar o indivíduo a tomar decisões mais racionais, melhorando seu próprio bem-estar e o da sociedade em que vive. Essas intervenções deveriam ser formuladas com o objetivo de alterar os contextos de escolha para contornar os vieses comportamentais que levam o indivíduo a escolher mal e persistir no erro. Desta forma, concebeu-se o "Paternalismo libertário": a ideia de que é permissível "guiar" o processo de decisão individual por meio de incentivos comportamentais, desde que essas práticas respeitem a autonomia individual. Esses cientistas prelecionam que o Paternalismo libertário é uma "abordagem que preserva a liberdade de escolha, mas que autoriza tanto as instituições públicas como as privadas a orientar as pessoas em direções que promoverão seu bem-estar" (SUNSTEIN & THALER, 2003, p. 179).

Com o advento do Paternalismo libertário, as técnicas de influência estudadas e difundidas pelos cientistas comportamentais foram chamadas por diferentes nomes nas publicações especializadas: "incentivos", "intervenções", "sugestões", "toques", etc. Anos mais tarde, ao descrever esses modelos de abordagem comportamental, Sunstein e Thaler (2008, p. 5) cunharam o termo *Nudge* para se referir a essas intervenções. Em inglês, *Nudge* representa uma espécie de "cutucada" sutil, geralmente com o cotovelo, a fim de chamar a atenção do indivíduo para alguma coisa que está lhe escapando. Ou seja, *Nudge* é apenas uma das formas de nomear esses pequenos incentivos, que buscam reverter ou atenuar os efeitos dos vieses cognitivos, direcionando as escolhas dos indivíduos em um sentido mais racional

(SUNSTEIN & THALER, 2008, p. 13). Daniel Kahneman explica que a forma como o contexto de escolhas é desenhado pode melhorar as decisões do indivíduo, através de um “empurrão”:

O empurrão está baseado em psicologia sólida (...) A opção default naturalmente é percebida como a escolha normal. Desviar da escolha normal é um gesto de comissão, o que exige mais deliberação laboriosa, implica maior responsabilidade e tem maior probabilidade de evocar arrependimento do que se você não fizesse nada. Essas são forças poderosas que podem orientar a decisão de alguém que de outro modo está inseguro sobre o que fazer (KAHNEMAN, 2000, p. 441).

A literatura econômica contemporânea vem demonstrando o sucesso das abordagens baseadas em economia comportamental. Por exemplo, através do Plano *Save More Tomorrow* (THALER & BENARTZI, 2004, p. 164-187) foram utilizados *Nudges* para contornar vieses como o do *status quo* e a aversão à perda, incentivando funcionários a investirem mais em fundos de poupança. No Reino Unido, economistas do governo conseguiram maximizar a arrecadação tributária através do envio de cartas e mensagens de texto enfáticas aos inadimplentes. De maneira intencional e bem elaborada, esses *Nudges* chamavam a atenção dos devedores de impostos, multas e dívidas para as rigorosas sanções penais atribuídas aos crimes de sonegação. As abordagens também continham outros recursos de impacto, como por exemplo o slogan “O bom cidadão paga seus impostos”. De acordo com um relatório governamental (REINO UNIDO, 2015, p. 35), esse conjunto de incentivos aumentou a arrecadação em 210 milhões de euros no exercício de 2012/2013, evitando o ajuizamento de execuções e reduzindo, por tabela, gastos com oficiais de justiça e com demandas fiscais.

Por fim, um dos grandes estudos da economia comportamental centra-se justamente na modificação da arquitetura de escolhas na doação de órgãos, com o intuito de estimular um aumento na quantidade de doadores (DAVIDAI, GILOVICH & ROSS, 2012). A ideia de modificar o contexto de escolhas para promover os transplantes não é exatamente nova. Na verdade, alguns países europeus, como a Áustria, vêm adotando-a com notável sucesso desde a década de 1980. Todavia, colocar as políticas públicas sob a perspectiva da economia comportamental pode agregar benefícios bastante significativos, dentre os quais: a) descrever e explicar o

fenômeno dos sistemas *opt-out*, agregando-lhes fundamentação teórica, como por exemplo o estudo de heurísticas e vieses envolvidos; b) a constatar empiricamente o sucesso dessas políticas, através de pesquisas que evidenciam seus resultados e c) contribuir, com base nas teorias, experimentos e evidências, para a criação e aperfeiçoamento de *Nudges* para a doação de órgãos.

4 OPT-OUTE O PL 3.176/2019

4.1 Consentimento presumido ou sistema *opt-out*

O consentimento presumido tem sido apontado como estratégia eficaz para incentivar as doações de órgãos e tecidos. Esta ideia apoia-se no fato de que, ao longo da vida, o ser humano deixa de tomar decisões de repercussão pública por simples inércia, devido ao viés do *status quo* (THALER, 2009, p. 20). No caso das doações para transplantes, a omissão do indivíduo sobre o destino dos seus órgãos geralmente faz com que ele caia na regra-padrão ou *default*, ou seja, em muitos países como Brasil e Estados Unidos, ele será presumido como não-doador (THALER & SUNSTEIN, 2008, p. 175). A fim de validar esta premissa, Daniel Johnson e Eric Goldstein (2003, p. 1338-1339) conceberam uma pesquisa online para perguntar às pessoas se elas estavam dispostas a ser doadoras, que foram submetidas a três diferentes cenários de escolha. Verificou-se que, quando os entrevistados tiveram que optar ativamente por ser doadores (*opt-in*), apenas 42% o fizeram. Num contexto de consentimento presumido, onde a pessoa que não queria doar deveria recusar expressamente (*opt-out*) a condição de doador, houve 82% de doadores. Num cenário neutro, sem condição *default*, 79% das pessoas se declararam doadoras. Chegou-se à conclusão que, embora a maioria dos norte-americanos esteja disposta a doar seus órgãos, a necessidade de um consentimento explícito e proativo tem inviabilizado um grande número de doações.

Estudos realizados por Kurtz e Saks (1996) vêm a confirmar essa propensão. Os pesquisadores demonstraram que, entre todos os entrevistados que se declararam doadores de órgãos, apenas uma parte (64%) tinha se lembrado de inserir essa informação em sua carteira de motorista e uma minoria (36%) havia assinado um cartão de doador de órgãos (KURTZ & SAKS, 1996, p. 28-30). Com base nessas e

outras pesquisas, os cientistas comportamentais propõem que se altere essa regra-padrão, instituindo o consentimento presumido como *default*. Assim, as pessoas não-doadoras deveriam solicitar, perante os órgãos públicos, um pedido formal optando por sair (o termo utilizado é *opt-out*) da regra-padrão (THALER & SUNSTEIN, 2008, p. 175).

O consentimento presumido pode ser classificado em *opt-out* "forte" ou *opt-out* "suave". Na primeira modalidade, havendo a morte de um indivíduo que não se manifestou em vida sobre doação, presume-se o consentimento independente da vontade familiar. Já no caso do *opt-out* "suave", o consentimento presumido continua sendo a regra-padrão, mas a família tem o direito de impedir a doação, dando a última palavra sobre a retirada de órgãos (BRAMHALL, 2011, p. 15).

Desde 1982 a Áustria adota uma política de consentimento tácito, presumindo-se automaticamente a condição de doador em pacientes com morte encefálica diagnosticada, a não ser que tenham registrado especificamente esta recusa através do *opt-out* (que é feita através da entrega, às autoridades, de um formulário chamado "Registro de Oposição"). Além do "Registro de Oposição", quaisquer formas de declaração de vontade (eg.: um documento informal encontrado entre os documentos de identidade do falecido, ou uma declaração verbal feita na presença de membros da família) têm sido respeitadas. Li e Nikolka (2016, p. 91) sugerem que o sistema de *opt-out* pode ter contribuído no aumento nas doações de órgãos na Áustria e para o sucesso do seu sistema de transplantes. Eles demonstram que, no ano de 2014, a Áustria teve uma taxa de 24,94 doadores falecidos por milhão de habitantes, enquanto a Alemanha, país culturalmente similar, apresentou um índice de 10,45 doadores. Ainda em 2014, a Dinamarca (que utiliza *opt-in*) teve 14,29 doadores falecidos por milhão de habitantes, em comparação com a Finlândia, que adota o consentimento presumido e teve 22,41 doadores.

Johnson e Goldstein (2003, p. 1338) detectaram a mesma tendência ao comparar vários países com regras-*default* diferentes. Os pesquisadores mostraram, por exemplo, que as taxas de consentimento em países como Áustria (99,98%), Bélgica (98%) e Suécia (85,9%), que adotam o *opt-out*, são bem maiores do que as taxas em países com culturas similares, como Alemanha (12%), Holanda (27,5%) e

Dinamarca (4,25%), onde o consentimento para a doação não é presumido (sistema *opt-in*).

4.2 Projeto de Lei nº 3.176/2019

Em 28 de maio de 2019 o Senador Major Olímpio (PSL/SP) propôs o PL nº 3167, que visa alterar a Lei nº 9.434/97, viabilizando a presunção da doação de tecidos, órgãos e partes do corpo humano, nos seguintes termos:

[...] Art. 4º Fica presumida a autorização para doação de tecidos, órgãos ou partes do corpo humano, de pessoas maiores de 16 (dezesseis) anos, para finalidade de transplantes ou terapêutica post mortem, salvo manifestação de vontade em contrário, nos termos desta Lei.

De acordo com a proposição, portanto, o consentimento para a doação de órgãos e tecidos no Brasil passaria a presumido, desde que o cidadão falecido fosse maior e capaz ao tempo da morte. Ao longo da vida, portanto, o indivíduo teria o direito de declinar da condição de doador a qualquer tempo, através da simples manifestação de vontade em documento público de identidade, que deverá ser processada imediatamente pelo órgão responsável:

[...] § 6º Todo indivíduo que não queira ser doador de órgãos e tecidos deverá registrar em documento público de identidade, o seu desejo de não ser doador de órgãos e tecidos.

§ 7º A manifestação de vontade em documento público de identidade poderá ser reformulada a qualquer momento, devendo o órgão responsável realizar imediatamente, no documento, a nova declaração de vontade, bem como, comunicar o Sistema Nacional de Transplantes – STN [...] (SENADO FEDERAL, 2019)

Na justificativa do projeto, o Senador sustenta que, diante da nova realidade sobre o tema, a legislação tem o dever de facilitar a captação e distribuição de órgãos no Brasil, fazendo menção ao fato de que diversos países como França, Bélgica, Portugal, Noruega, Croácia, Áustria e República Tcheca conseguiram melhorar seus índices de transplantes através do consentimento presumido. Atualmente, a matéria encontra-se em análise pelo relator do projeto, o Senador José Serra (PSDB-SP). Em

pesquisa aberta no site do Senado Federal, a proposição legislativa conta com a aprovação de cerca de 66% dos eleitores (SENADO FEDERAL, 2019).

4.3 Argumentos contrários ao PL nº 3176/2019

O sistema *opt-out* não é matéria pacífica na literatura especializada. Seus antagonistas sustentam, por exemplo, que o país com o maior índice de doadores de órgãos no mundo, a Espanha, não utiliza o sistema *opt-out*⁴ (FABRE, 2014; BRAMHALL, 2011). Em vez de modificar a legislação, estes pesquisadores sugerem um aperfeiçoamento na abordagem da família pelos agentes sociais e de saúde, de forma a mitigar dúvidas, desfazer mal-entendidos e reduzir a recusa nas autorizações (FABRE, MURPHY & MATESANZ, 2010; FABRE, 2014). Embora proponham outras maneiras de incrementar a doação de órgãos sem instituir o sistema de *opt-out*, os próprios críticos do consentimento presumido reconhecem que ele pode ter um efeito positivo na doação, sobretudo se a modalidade implementada for de “consentimento presumido forte”, ou seja, aquele que não pode ser impedido pela família (FABRE, 2014, p. 10-12). Como observado, a Lei nº 9.434/1997 falhou na tentativa de incluir o consentimento presumido no ordenamento pátrio através de seu art. 4º, que possibilitava a doação de órgãos salvo manifestação em contrário.

Ao nosso ver, este revés – frise-se, ocorrido há mais de duas décadas – não deveria impedir uma nova tentativa de debate sobre o tema. Primeiro, porque há evidências⁵ de que houve má comunicação do governo e grande confusão sobre o tema (GOLDIM, 2012, p. 10). Como vimos, o instituto chegou a ser rotulado equivocadamente de “doação compulsória” e de “doação coercitiva”, embora não o seja, pois a Lei dos Transplantes de 1997, em sua redação original, sempre assegurou

⁴ Com efeito, embora a Espanha possua legislação de consentimento presumido, implementada em 1979, atualmente ela encontra-se inativa (FABRE, MURPHY & MATESANZ, 2010, p. 3).

⁵ Segundo Ben-Hur Ferraz Neto, presidente da Associação Brasileira de Transplante de Órgãos (ABTO) na gestão 2014-2015, como à época o governo não fez uma campanha intensa de conscientização sobre a doação presumida, as pessoas interpretaram a lei como sendo compulsória – o que gerou reações contrárias. Disponível em <<https://veja.abril.com.br/saude/projeto-quer-reimplantar-doacao-presumida-de-orgaos/>>.

a liberdade de escolha do indivíduo sobre o destino dos seus órgãos. Em uma nova discussão, uma melhor comunicação por parte dos agentes legislativos e governamentais poderia ter papel fundamental para informar a sociedade da importância do consentimento presumido para o setor de transplantes, como meio de salvar vidas e diminuir o sofrimento de famílias e pacientes que estão à espera de órgãos e tecidos. Em segundo lugar, um forte motivo para retomar o debate é que, passados mais de 20 anos da controvérsia, há melhores condições para subsidiar o diálogo. Atualmente, a importância dos transplantes é mais reconhecida, e até setores tradicionalmente conservadores, como a Igreja Católica, já se posicionaram a favor da doação de órgãos (CNBB, 2008, p. 1). Ademais, a universalização do acesso à internet e aos meios eletrônicos poderia contribuir para ensejar um debate mais transparente e acessível à sociedade. Por derradeiro, o estudo aprofundado sobre as heurísticas e vieses no campo da economia comportamental tem trazido resultados mais consistentes nos últimos anos, revelando a eficácia da utilização do consentimento presumido enquanto política pública para subsidiar a melhora na condição dos transplantes. Desta forma, as evidências encontradas atualmente na literatura especializada fornecem um suporte científico robusto para um debate mais qualificado sobre implemento do *opt-out*, condição que não estava presente na ocasião em que foi sancionada a Lei dos Transplantes de 1997.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa apresentou os marcos legais sobre transplantes de órgãos e tecidos no Brasil, fornecendo um panorama atual sobre o tema. As estatísticas levantadas evidenciam uma situação preocupante, retratando aumento sustentado na demanda e uma oferta limitada de órgãos e tecidos para transplantes. Com efeito, políticas públicas como o consentimento presumido têm sido aplicadas no continente europeu desde a década de 1980. Entretanto, os estudos recentes subsidiados pela economia comportamental têm oferecido a possibilidade de conceber e elaborar essas políticas a partir de método científico, agregando suporte teórico e experimentos práticos que podem aumentar sua efetividade.

No âmbito das políticas públicas, o uso do sistema *opt-out* proposto pelo PL nº 3.176/2019 apresenta-se como solução viável, eficiente e de baixo custo para aumentar a disponibilidade de órgãos para transplantes no país, uma vez que a literatura científica comprova que esse *Nudge* pode contornar a influência de vieses cognitivos, incrementando o número de doadores voluntários. Apesar do fracasso da tentativa inicial de inserir o consentimento presumido no ordenamento, por meio da Lei n. 9.434/1997, as circunstâncias científica, sociais e políticas pertinentes ao tema já não são mais as mesmas. Na ocasião da Lei de Transplantes, por exemplo, a rejeição popular se deu num contexto de erros de estratégia e falhas de comunicação do governo. O Projeto de Lei nº 3176/2019, portanto, representa a chance de reabertura de discussão pública sobre o tema, para que o consentimento presumido possa ser rediscutido em um debate mais aberto e qualificado.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Suzano; ARAÚJO Saulo. **Pandemia de coronavírus faz despencar doações de órgãos no DF**. Metrôpoles. 21 jun 2020.

ANDRADE, Otávio Morato de. **NudgeRio: um caso de aplicação de Ciência Comportamental às Políticas Públicas**. Revista Cadernos do Desenvolvimento Fluminense vol 16, 2019.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DOS TRANSPLANTES DE ÓRGÃOS – ABTO. **Dados Numéricos da doação de órgãos e transplantes realizados por estado e instituição no período: janeiro- março/2019**. Disponível:
<http://www.abto.org.br/abtov03/Upload/file/RBT/2019/RBT-2019-1%20trim%20-%20Pop.pdf>

BRAMHALL, Simon. **Presumed consent for organ donation: a case against**. Annals of The Royal College of Surgeons of England. v. 93,4 (2011): 270–272. doi:10.1308/147870811X571136b. Disponível em:
<<https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC3363073/>>. Acesso em: 20 jun. 2019.

BRASIL. **Código Civil**, Lei 10.406, de 10 de janeiro de 2002. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 5 de outubro de 1988, Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>.

BRASIL. **Decreto n. 2.268**, de 30 de junho de 1997. Disponível: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1997/D2268.htm>. Acesso em: 20 jun. 2019.

BRASIL. **Decreto n. 8.783**, de 6 de junho de 2016. Disponível: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8783.htm> Acesso em 20/06/2019

BRASIL. **Governo investe R\$ 1 bilhão na área de transplante de órgãos**. Jun 2018. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/noticias/saude/2018/06/governo-investe-r-1-bilhao-na-area-de-transplante-de-orgaos>>. Acesso em: 20 jun. 2019.

BRASIL. **Lei n. 4.280**, de 6 de novembro de 1963. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L4280.htm> Acesso em: 20 jun. 2019.

BRASIL. **Lei n. 5.479**, de 10 de agosto de 1968. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L5479.htm>. Acesso em: 20 jun. 2019.

BRASIL. **Lei n. 9.434**, de 4 de fevereiro de 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9434.htm>. Acesso em: 20 jun. 2019.

BRASIL. **Lei n. 10.211**, de 23 de março de 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10211.htm>. Acesso em: 20 jun. 2019.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Novo decreto reforça o papel da família na decisão da doação de órgãos**. Out 2017. Disponível em: <<http://www.saude.gov.br/noticias/agencia-saude/41557-novo-decreto-reforca-o-papel-da-familia-na-decisao-da-doacao-de-orgaos>>. Acesso em: 20 jun. 2019.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Brasil registra recorde de doadores de órgãos, mas recusa das famílias ainda é alta**.

CNBB. **Nota sobre a doação de órgãos**. Site da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil. Set 2008. Disponível em: <<http://www.cnbb.org.br/nota-sobre-a-doacao-de-orgaos/>>. Acesso em: 20 jun. 2019.

FABRE John et al. **Presumed consent: a distraction in the quest for increasing rates of organ donation**. Clinical Medicine. Royal College of Physicians. Londres, outubro de 2010.

FABRE, John. **Presumed consent for organ donation: a clinically unnecessary and corrupting influence in medicine and politics**. Clinical Medicine. Royal College of Physicians. Londres, dezembro de 2014, p.567-71.

GOLDIM, José Roberto. **Consentimento presumido para doação de órgãos: A situação brasileira.** 2001. Website Bioética. Núcleo interinstitucional de bioética da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

GOLDSTEIN, Daniel; JOHNSON, Eric. **Do Defaults Save Lives?** Science, Vol. 302, pp. 1338-1339, 2003.

KURTZ, Sheldon F. & SAKS, Michael J. **The Transplant Paradox: Overwhelming Public Support for Organ Donation vs. Under-Supply of Organs.** University of Iowa College of Law. Journal of Corporation Law v. 21, p. 767–806, Iowa, 1996.

LI, Jessica, NIKOLKA, Till. **The Effect of Presumed Consent Defaults on Organ Donation.** CESifo DICE Report 14, no. 4, p. 90-94, 2016.

MAYNARD, Lorena Oliveira Dantas et al. **Os conflitos do consentimento acerca da doação de órgãos post mortem no Brasil.** Revista de Direito Sanitário., São Paulo v.16 n. 3, p. 122-144, nov. 2015/fev. 2016.

REINO UNIDO. Behavioural Insights Team. **The Behavioural Insights Team Update report 2013-2015.** 2015.

SENADO FEDERAL. Projeto de Lei nº 3176, de 2019. Autoria: Senador Major Olimpio (PSL/SP).

SZKLAROWSKY, Leon Frejda. **Doação coercitiva de órgãos.** Revista JusBrasil (online). Fev 1997. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/1844/doacao-coercitiva-de-orgaos>> Acesso em: 20 jun. 2019.

THALER RH & SUNSTEIN CR. **Libertarian Paternalism.** The American Economic Review. v. 93, No. 2, Papers and Proceedings of the One Hundred Fifteenth Annual Meeting of the American Economic Association, Washington, DC, January 3-5. Maio de 2003, p. 175-179.

THALER Richard. **Opting in vs. Opting Out.** Jornal The New York Times. Set 2009. <Disponível em <https://faculty.chicagobooth.edu/richard.thaler/assets/files/NYT09-27-2009.pdf>> Acesso em 20/06/2019

THALER, Richard & BENARTZI, Shlomo. **Save More Tomorrow™: Using Behavioral Economics to Increase Employee Saving.** Journal of Political Economy 112, p. 164-187, fevereiro de 2014.

THALER, RH & SUNSTEIN, CR. **Nudge: Improving decisions about health, wealth, and happiness.** New Haven, CT, US: Yale University Press. 2008.
TVERSKY, Amos & KAHNEMAN, Daniel. **Judgment under Uncertainty: Heuristics and Biases.** Revista Science 185, p. 1124-1131, 1974

TVERSKY, Amos & KAHNEMAN, Daniel. **Prospect Theory: An Analysis of Decision under Risk**. *Econometrica*, V. 47, No. 2, p. 263-291, março de 1979.
<Disponível: <http://www.jstor.org/stable/191418>> Acesso em 20/06/2019

VERGARA, Sylvia. **Projetos e relatórios de pesquisa em Administração**. 7ª ed. São Paulo: Atlas, 2006.

WEN, Tiffanie. **Why Don't More People Want to Donate Their Organs?** The Atlantic. Nov 2014. Disponível em:
<<https://www.theatlantic.com/health/archive/2014/11/why-dont-people-want-to-donate-their-organs/382297/>>. Acesso em: 25 mar. 2020.

WEST, Richard; STANOVICH, Kevin. **Individual differences in reasoning: Implications for the rationality debate?** *Behavioral and Brain Sciences* 23 (5):645-665, 2000.

DOI: <https://doi.org/10.30749/2177-8337.v24n50p47-75>

**A GRAVIDEZ NA ADOLESCÊNCIA EM PARAÍBA DO SUL/RJ:
REFLEXÕES NO CONTEXTO DE PANDEMIA**

**PREGNANCY IN ADOLESCENCE IN PARAÍBA DO SUL / RJ:
REFLECTIONS IN THE PANDEMIC CONTEXT**

Sueli do Nascimento^{1*}

Luzineth Corrêa da Silva Carvalho^{2**}

Resumo: O objetivo do texto é refletir sobre a gravidez na adolescência, tomando como ponto de partida o contexto da pandemia e a garantia do Direito Humano conforme o artigo 25 da Declaração Universal dos Direitos Humanos, as estatísticas sobre as adolescentes grávidas no que concerne ao acesso aos serviços dispostos no Estatuto da Criança e Adolescente – ECA. É de extrema relevância nos atentar para os impactos da gravidez na vida em família, pois as relações precisam se estreitar para enfrentar a nova situação e para receber um novo membro. A metodologia empregada foi o levantamento de dados nos sites do SUS, IBGE e SINASC, análise bibliográfica e observação participante da realidade local. Observa-se que em período de pandemia as condições de acesso ficam mais deficitárias, somando ao processo de desmonte ou inexistência de serviços para este público no município de Paraíba do Sul/RJ.

Palavras-chave: Gravidez. Adolescentes. Pandemia.

Abstract: The objective of the text is to reflect on teenage pregnancy taking as a starting point the context of the pandemic and the guarantee of Human Law according to article 25 of the Universal Declaration of Human Rights, the statistics on pregnant teenagers with regard to the access to the services provided in the Child and Adolescent Statute - ECA. It is extremely important to pay attention to the impacts of pregnancy on family life, as relationships need to become closer to face the new situation and to receive a new member. The methodology used was data collection on SUS, IBGE and SINASC websites, bibliographic analysis and participant observation of the local reality. It is observed that in a pandemic period, access conditions are more deficient, adding to the disassembly process or lack of services for this public in the city of Paraíba do Sul/RJ.

Keywords: Pregnancy. Adolescents. Pandemic.

Recebido em: 30/09/2020

Aceito em: 09/02/2021

^{1*} Assistente Social formada pela UFF. Mestrado em Serviço Social pela UERJ e Doutorado em Serviço Social pela UFRJ. Especializações nas seguintes áreas: Educação para a Gestão Ambiental (UERJ), Política e Planejamento Urbano (IPPUR/UFRJ) e Sociologia Urbana (UERJ). Atualmente é membro do NUCRESS Maria Conga e Andorinhas/ CRESS/RJ.

^{2**} Assistente Social graduada pela UniRedentor-Itaperuna.

1 INTRODUÇÃO

O objetivo do texto é discutir de forma sucinta o acesso aos serviços públicos garantidos no Estatuto da Criança e Adolescentes às adolescentes grávidas em tempo de pandemia. Para tanto, buscamos mapear os bancos de dados que registram o acesso das adolescentes aos serviços como os sites do SUS, IBGE e SINAC. Neste sentido, deparamo-nos com a defasagem dos registros demarcados no ano 2018.

Outros documentos-guia deste artigo são a Declaração Universal dos Direitos Humanos no seu artigo 25 no que se refere: “A maternidade e a infância têm direito a cuidados e assistência especiais. Todas as crianças, nascidas dentro ou fora do matrimônio gozarão da mesma proteção social.”, assim como o Estatuto da Criança e Adolescente, no sentido de elaborar e implementar políticas públicas através de ações planejadas pelo Estado e as legislações da rede intersetorial de atendimento como a saúde e a educação.

Trabalhamos com análise bibliográfica no intuito de entender os impactos da gravidez na adolescência, para daí pensar o problema que a pandemia nos trouxe em um município do interior do Estado, como Paraíba do Sul, com aproximadamente 50.000 habitantes.

A relevância deste estudo é trazer à tona a deficiência de serviços para as adolescentes grávidas no município de Paraíba do Sul, localizado na região centro-sul do estado do Rio de Janeiro, que apresenta demandas para o atendimento, e esta se encontra reprimida sem projetos a serem implementados.

O artigo tem uma reflexão inicial sobre as políticas públicas voltadas para os adolescentes e, em sequência, discutimos os impactos da gravidez na família. Por fim, apresentamos o mapeamento do número e perfil das adolescentes grávidas em Paraíba do Sul e finalizamos com algumas considerações sobre a pandemia.

2 REFLETINDO SOBRE AS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA ADOLESCENTES GRÁVIDAS

Ao discutirmos políticas públicas, é necessário fazermos um resgate histórico da mesma. Por isso, este item fará uma análise de algumas ações que existiram e ainda existem para que possamos analisar e refletir se as políticas públicas estão sendo suficientes ou não no que diz respeito ao assunto principal: a gravidez na adolescência.

Para Squizzato (2013, p. 19, *online*), “foi na década de 50 que surgiu a preocupação com o adolescente, mas em esforços isolados. Somente em 1986, é que o Ministério da Saúde incluiu a assistência à saúde do adolescente em suas atribuições através da Divisão materno Infantil”, assim, de forma restritiva à área reprodutiva.

A literatura nos mostra que em 1990 com a aprovação da lei 8.069 de 13 de julho de 1990, com o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), políticas públicas que priorizavam recursos a sua efetivação, começaram a surgir em torno de direitos às crianças e aos adolescentes. Com isso, o artigo 3º, do ECA traz que

a criança e o adolescente gozam de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, sem prejuízo da proteção integral de que trata esta Lei, assegurando-se-lhes, por lei ou por outros meios, todas as oportunidades e facilidades, a fim de lhes facultar o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, em condições de liberdade e de dignidade (BRASIL, 1990, *online*).

Além disso, Oliva & Kauchakje (2009) nos alerta que o ECA demandou ao Estado, à família e toda à sociedade a obrigação de dar oportunidades para essas crianças e adolescentes. Com isso, iniciou um novo tratamento baseado numa rede de atendimento integral composto pelos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente, Conselhos Tutelares, Ministério Público, Varas da Infância e Juventude, Delegacias de Defesa da Criança e do Adolescente, Organizações Não-Governamentais, com ações, programas, projetos, que atuam em parceria com o objetivo de cumprir o que o ECA exigia, a favor das crianças e adolescentes. Para Kauchakje (2007 apud Oliva & Kauchakje 2009, p. 24, *online*)

As políticas públicas são formas de aplicação dos artigos constitucionais e das leis que os regulamentam, afirmando também que a lei estabelece os objetivos da política, os instrumentos institucionais de sua realização e outras

condições de implementação. São instrumentos de ação do governo a serem desenvolvidas em programas, projetos e serviços que são do interesse da sociedade. As políticas podem ser consideradas como desenho/arquitetura planejada dos direitos garantidos em lei.

A literatura traz também que no ano 1989 foi criado, pelo Ministério da Saúde, o Programa de Saúde do Adolescente (PROSAD), destinado a atender adolescentes de 10 a 19 anos. Contudo, não levava em conta o contexto social, ou seja, os determinantes sociais³ em saúde e por isso foi insuficiente.

Assim sendo, em cumprimento a Constituição promulgada em 05 de outubro de 1988, o Ministério da Saúde oficializou o Programa do Adolescente e apresenta as suas Bases Programáticas através da Coordenação Materno-Infantil (COMIN) [...] Dessa forma, o Ministério da Saúde define objetivos, diretrizes e estratégias para o programa "Saúde do Adolescente" (PROSAD) que tem a finalidade de promover, integrar, apoiar e incentivar práticas nos locais onde será feita a implantação e onde essas atividades já vem sendo desenvolvidas, seja nos estados, municípios, universidades, organizações não-governamentais e outras instituições. Deve interagir com outros setores no sentido da promoção da saúde, da identificação dos grupos de riscos, detecção precoce dos agravos, tratamento adequado e reabilitação dos indivíduos dessa faixa etária, sempre de forma integral, multisetorial e interdisciplinar (BRASIL, 1996, p.05, *online*).

Já no ano de 1993, foi criado o Programa Saúde da Família (PSF) pelo Ministério da Saúde, que se tornou a principal porta de entrada da Atenção Básica no Sistema Único de Saúde (SUS) para as adolescentes grávidas. Neste aspecto, o

O Programa Saúde da Família (PSF) surge no Brasil como uma estratégia de reorientação do modelo assistencial a partir da atenção básica, em conformidade com os princípios do Sistema Único de Saúde. Acredita-se que a busca de novos modelos de assistência decorre de um momento histórico social, onde o modelo tecnicista/hospitalocêntrico não atende mais à emergência das mudanças do mundo moderno e, conseqüentemente, às necessidades de saúde das pessoas. Assim, o PSF se apresenta como uma nova maneira de trabalhar a saúde, tendo a família como centro de atenção e não somente o indivíduo doente, introduzindo nova visão no processo de intervenção em saúde na medida em que não espera a população chegar para ser atendida, pois age preventivamente sobre ela a partir de um novo modelo de atenção (ROSA & LABATE, 2005, p.1028, *online*).

³ Artigo 3º da lei 8080/1990 nos informa que "Os níveis de saúde expressam a organização social e econômica do País, tendo a saúde como determinantes e condicionantes, entre outros, a alimentação, a moradia, o saneamento básico, o meio ambiente, o trabalho, a renda, a educação, a atividade física, o transporte, o lazer e o acesso aos bens e serviços essenciais" (Lei nº 8080, de 19 de setembro de 1990).

Contudo, como podemos ver, o PSF foi um avanço no que diz respeito à política pública de saúde no Brasil porque passou a ter como foco as famílias e indivíduos através das ações de cuidado dentro do seu território de abrangência, com atendimentos de forma integral, por meio de equipes constituídas por Agentes Comunitários de Saúde (ACS) que integravam as Unidades Básicas de Saúde (UBS), reconhecendo a saúde como direito de todos, conforme os princípios do SUS.

Hoje, a nomenclatura mudou após a aprovação da Política Nacional de Atenção Básica, pela Portaria 2436/2017, (PNAB – 2017) os termos passaram a vigorar como Atenção Básica - AB e Atenção Primária à Saúde - APS, como os mais usados e equivalentes. Assim como os estabelecimentos de saúde da atenção primária denominados, a partir do Anexo XXII (artigo 6º), pela redação pela PRT GM/MS (nº 397 de 16 de março de 2020), como Unidade Básica de Saúde (UBS) ou Unidades de Saúde da Família (USF).

É importante lembrar que na política antiga só existia uma nomenclatura que era Unidade Básica de Saúde (UBS). Por isso, todos os equipamentos que ofertavam serviços de atenção primária eram denominados como UBS. Entretanto, com a vinda de uma nova portaria em 2019 que moldou as unidades para receber um novo programa, Programa Saúde na Hora, que aumenta a carga horária de funcionamento das unidades, foi preciso fazer uma nova nomenclatura. Por isso, hoje as UBS são equipamentos que não possuem as Equipes de Saúde da Família, mas apenas uma Equipe de Atenção primária. Já as Unidades de Saúde da Família serão os equipamentos que vão possuir pelo menos uma Equipe de Saúde da Família. Portanto, a estratégia prioritária hoje é a Estratégia de Saúde da Família nas Unidades da Saúde da Família, que são equipes mais completas, conforme a citação abaixo e que aos poucos os municípios precisam ir se organizando para instituí-las ao invés das Unidades Básicas de Saúde, que são equipes mais simples. Desta forma na PRT GM/MS nº 397 no

Art. 6º Os estabelecimentos de saúde que ofertem ações e serviços de Atenção Primária à Saúde, no âmbito do SUS, de acordo com o Anexo XXII, serão denominados: I - Unidade Básica de Saúde (UBS): estabelecimento que não possui equipe de Saúde da Família; II - Unidade de Saúde da Família (USF): estabelecimento com pelo menos 1 (uma) equipe de Saúde da Família, que possui funcionamento com carga horária mínima de 40 horas semanais,

no mínimo 5 (cinco) dias da semana e nos 12 meses do ano, possibilitando acesso facilitado à população (PORTARIA Nº 397, DE 16 DE MARÇO DE 2020, *online*).

Outra política contida na rede de atendimento à adolescente grávida foi instituída em 2007 e é chamado de Programa Saúde na Escola (PSE), normatizado pelo decreto número 6.286, 05 de dezembro de 2007, que tem como objetivo desenvolver ações de forma integral aos estudantes da rede pública de educação. De acordo com o artigo 3º, “o PSE constitui estratégia para a integração e a articulação permanente entre as políticas e ações de educação e de saúde, com a participação da comunidade escolar, envolvendo as equipes de saúde da família e da educação básica”. E acrescenta no

Art. 4º As ações em saúde previstas no âmbito do PSE considerarão a atenção, promoção, prevenção e assistência, e serão desenvolvidas articuladamente com a rede de educação pública básica e em conformidade com os princípios e diretrizes do SUS, podendo compreender as seguintes ações, entre outras: I - avaliação clínica; II - avaliação nutricional; III - promoção da alimentação saudável; IV - avaliação oftalmológica; V - avaliação da saúde e higiene bucal; VI - avaliação auditiva; VII - avaliação psicossocial; VIII - atualização e controle do calendário vacinal; IX - redução da morbimortalidade por acidentes e violências; X - prevenção e redução do consumo do álcool; XI - prevenção do uso de drogas; XII - promoção da saúde sexual e da saúde reprodutiva; XIII - controle do tabagismo e outros fatores de risco de câncer; XIV - educação permanente em saúde; XV - atividade física e saúde; XVI - promoção da cultura da prevenção no âmbito escolar; e XVII - inclusão das temáticas de educação em saúde no projeto político pedagógico das escolas (DECRETO 6.286, 05 de dezembro de 2007, *online*).

Dito isso, o PSE surgiu como uma estratégia para realizar ações em saúde, através da articulação com a rede de educação pública por meio das equipes de saúde da família, conforme descrita em seu artigo 4º do parágrafo único, através de visitas escolares, para avaliar as condições de saúde e oferecer atendimento durante o ano letivo, de acordo com as necessidades que forem identificadas. É um programa muito interessante, mas que, na prática, em particular, no município Sul-Paraibano, não vemos acontecer. Acredita-se que se o mesmo fosse desenvolvido pelas atuais Equipes de Saúde da Família de forma integral, que estão 40h dentro do território onde as escolas também estão instaladas, de acordo com os objetivos de seu decreto, poderíamos ter uma educação em saúde sendo realizada, fazendo com que pudéssemos reduzir, situações como a gravidez indesejada, por exemplo, bem como

a evasão escolar, já que um dos seus objetivos, em destaque o item IV: “contribuir para a construção de sistema de atenção social, com foco na promoção da cidadania e nos direitos humanos”.

Já em 2009 criou-se, pelo Ministério da Saúde, a caderneta do adolescente em duas versões, masculina e feminina. Esta tinha como objetivo possibilitar ao adolescente conhecer melhor seu corpo, além de ter páginas que discutiam projeto de vida, sexo e sexualidade, controle menstrual, puberdade, alimentação, direitos e deveres, dicas de saúde, etc., ou seja, temas relacionados à sua saúde.

Entretanto, em 2019, o presidente Jair Bolsonaro mandou recolhê-las, alegando que o conteúdo e imagens ali postadas eram “complicadas”, já que, em algumas páginas, ensinavam a forma correta do uso do preservativo masculino e feminino. Pode-se considerar essa questão como um retrocesso, visto que com o recolhimento e apreensão do material as ações de educação em saúde ficam fragmentadas, porque este senhor presidente, considera a caderneta como um material que instiga o ato sexual.

No mesmo ano, temos a criação da lei 13.798/2019, acrescentada ao artigo 8 A, do ECA, como a nova ação preventiva em que prevê a instituição da semana nacional de prevenção da gravidez na adolescência. Não podemos considerar que esta não seja um avanço, até porque, mesmo que tímida, ao ser instituída, permite que, pelo menos anualmente, sejam realizadas ações preventivas que não vemos acontecer com frequência. Sendo assim, isto nos possibilita pressionar os órgãos públicos por ações mais efetivas, respaldadas em lei.

De acordo com o site da FEBRASGO (2019, *online*), existe relevância pois “neste período, atividades de caráter preventivo e educativo deverão ser desenvolvidas em conjunto com o poder público e organizações da sociedade civil para disseminar informações que contribuam para a redução da gravidez precoce no Brasil”. Desta forma, na lei 13.798/2019, no

Art. 8º-A. Fica instituída a Semana Nacional de Prevenção da Gravidez na Adolescência, a ser realizada anualmente na semana que incluir o dia 1º de fevereiro, com o objetivo de disseminar informações sobre medidas preventivas e educativas que contribuam para a redução da incidência da gravidez na adolescência.

Diante desse cronograma nacional, o que vemos é que existem tímidas ações através desses programas, mas que não funcionam como deveriam. As políticas públicas de saúde, em particular, precisam ser efetivas em sua plenitude mais do que nunca, mas isso não acontece devido à sociedade capitalista em que vivemos, a qual não possui interesse e instrumentos para combate de questões sociais existentes. O sistema capitalista que hoje é hegemônico, dificulta que ações e serviços sejam disponibilizados, e efetivas ações não acontecem porque é inerente a essa sociedade as desigualdades sociais, como segue a reflexão:

As políticas sociais podem ser entendidas como intervenções estatais complexas que regulam os processos de reprodução social por meio de estratégias diferenciadas, operando de forma indireta sobre a relação capital-trabalho. Essas políticas desenvolvem-se como precondição e acondicionamento à acumulação capitalista e cumprem funções econômicas, políticas e culturais amplas e diversas, sem cuja realização não seria evidente a convivência entre capitalismo e democracia (CHAVES & GEHLEN, 2019 p.303, *online*).

Dessa forma, fica claro que o alcance dessas políticas sociais através das políticas setoriais, por meio de intervenções, dá-se de forma desafiadora. Até porque, com o crescimento das desigualdades na sociedade atual, há, ao mesmo tempo, a priorização de direitos privados e investimentos nos grandes mercados, em detrimento dos investimentos em políticas públicas específicas, de obrigação do Estado, que deveriam dar conta das expressões da questão social que estão postas em nossa sociedade. Por isso, enquanto existir essa sociedade capitalista perversa, será impossível vislumbrarmos ações públicas de qualidade sendo realizadas de forma plena.

Sendo assim, as políticas sociais são extremamente relevantes. Ainda que em alguns casos, a gestação tenha sido desejada, a gravidez precoce é, de fato, um problema de saúde pública que impacta negativamente na vida das adolescentes grávidas, até porque muitas abandonam os estudos e apresentam maior dificuldade para conseguir emprego. Por isso a necessidade da criação de políticas públicas específicas a esse público e, infelizmente, o que podemos ver é a inexistência das mesmas.

O relatório que tem como título "Maternidade precoce: enfrentando o desafio da gravidez na adolescência", publicado pelo Fundo de Populações das Nações Unidas

(UNFPA) em 2013, aborda várias questões sobre a gravidez na adolescência ser um problema de saúde pública e justifica essa afirmação com dados estatísticos afirmando que:

Os riscos para a saúde de bebês e crianças de mães adolescentes têm sido bem documentados. O número de casos de natimortos e óbitos de recém-nascidos é 50% maior entre os filhos de mães adolescentes do que entre os filhos de mães com idades de 20 a 29 anos (Organização Mundial da Saúde, 2012a). Cerca de 1 milhão de crianças nascidas de mães adolescentes não completam 1 ano de idade. Os bebês que sobrevivem são mais propensos a baixo peso ao nascer e prematuridade do que os nascidos de mulheres de 20 a 29. Além disso, com mães sem acesso a tratamento, aumenta o risco de transmissão vertical do HIV (UNFPA, 2013, p.22, *online*).

Ademais, o relatório aborda questões de aborto inseguro, sofrimento de outras doenças como eclâmpsia, anemia, hemorragia pós-parto e endometrite puerperal, além do impacto psicossocial onde muitas fazem a transição forçada da infância para o casamento. Entretanto, independentemente da causa, a gravidez na adolescência é considerada uma questão de saúde e problema público que precisa ser enfrentado, pois

A cada ano, milhões de meninas são obrigadas a se casar, e estima-se que 90% das adolescentes que têm filhos são casadas. Isso significa que milhões de meninas em curto espaço de tempo deixam de ser crianças para se tornarem mães, casadas, com responsabilidades de adultas. Um dia, estão sob a autoridade de um pai, no outro de um parceiro ou marido, perpetuando e reforçando um ciclo de desigualdade de gênero, dependência e impotência. Na transição da infância para o casamento forçado e a maternidade, a menina pode passar por estresse ou depressão, uma vez que não está psicologicamente preparada para o casamento, sexo ou gravidez, especialmente quando ocorre coerção sexual ou sexo não-consensual. Dependendo do ambiente em sua casa e comunidade, a menina pode se sentir estigmatizada por uma gravidez precoce (especialmente se for fora do casamento) e acabar buscando um aborto, mesmo em locais onde o aborto é ilegal e inseguro, muitas vezes aceitando o risco de um resultado desastroso para sua saúde (UNFPA, 2013, p.24, *online*).

Assim, a gravidez na adolescência merece uma situação de destaque devido ao aumento significativo de casos que necessitam do enfrentamento para esse problema através de ações de prevenções contínuas, com o objetivo de minimizar os casos de gravidez na adolescência por meio de formação de estratégias que ofereçam uma atenção adequada e de qualidade à jovem almejando a redução de gravidez indesejada. Ora, o que fundamenta esta argumentação são os dados de 2018 da Organização Pan-Americana da Saúde/Organização Mundial da Saúde (OPAS/OMS),

Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) e Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA), conforme o que segue

A América Latina e o Caribe continua sendo a sub-região com a segunda maior taxa de gravidez adolescente do mundo, afirmou relatório publicado nesta quarta-feira (28) por Organização Pan-Americana da Saúde/Organização Mundial da Saúde (OPAS/OMS), Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) e Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA). A taxa mundial de gravidez adolescente é estimada em 46 nascimentos para cada 1 mil meninas entre 15 e 19 anos, enquanto **a taxa na América Latina e no Caribe é de 65,5 nascimentos**, superada apenas pela África Subsaariana. No Brasil, a taxa é de 68,4 nascimentos para cada 1 mil adolescentes.

Por isso, ao debatermos este tema complexo que necessita de políticas públicas que deem conta, Rios, Williams e Aiello (2007, *online*), nos chama atenção para os fatores de risco que envolvem mãe e bebê, incluindo os aspectos ambientais relacionados à pobreza e baixa instrução da mãe e aspectos biológicos que dizem sobre a saúde do bebê, envolvendo mortalidade infantil, síndrome de Down e até mesmo a prematuridade.

Diante disto, mesmo a gravidez na adolescência sendo considerado um problema de saúde pública, o que verificamos é a inexistência de políticas específicas para essa problemática. O programa de saúde na escola é quase que invisível e a falta de novas políticas específicas restringe o alcance de resultados pelos profissionais da equipe de Estratégia e Saúde da Família. Por isso, uma atenção básica em saúde bem fortalecida com ações voltadas para a promoção em saúde mudaria um pouco esse quadro.

Dito isso, o que a realidade nos mostra é que as políticas públicas, sejam no âmbito da educação, assistência social e/ou saúde, estão cada vez mais restritivas e focalizadas, ou seja, não atende todas as demandas apresentadas e o Estado se aproveita disso, através da privatização dos serviços públicos e da parceria com a sociedade civil. Além disso, essa proteção dita pelo ECA, com recursos que priorizem políticas públicas para essas crianças e adolescentes estão presentes apenas no papel. Os municípios, muitas das vezes, não têm condições de criar atividades que deem

conta das demandas sua população local e acaba ofertando, de maneira tímida, o que o Estado, por exemplo, apresenta.

O Plano Plurianual⁴, documento importantíssimo, precisa ser levado mais a sério, ou seja, os gestores precisam sentar com quem está na linha de frente neste atendimento para entender e destinar recursos necessários para a efetivação de programas, serviços e projetos que atendam à situação, mas, infelizmente, na prática não vemos isso acontecer e toda a literatura continua sendo muito bonita, mas não sai do papel. Precisamos entender, desta forma, os impactos da gravidez na adolescência.

3 A FAMÍLIA E A ADOLESCENTE: REFLETINDO OS IMPACTOS DA GRAVIDEZ

Ao analisarmos os impactos da gravidez na adolescência no seio familiar, é preciso ter clareza que, independentemente da nomenclatura e definição usada para definir e entender a família e seus rearranjos familiares, essa é importante, principalmente, no significado em que se expressa no que diz respeito à gravidez na adolescência.

Diversos fatores contribuem para a gravidez na adolescência: a falta de expectativas, abandono, questões de álcool e drogas, dentre outras, conforme será descrito na citação por Bermudez (2019), abaixo, a presença da família é crucial nesse processo. As adolescentes, muitas das vezes, ficam mais expostas ao risco de

⁴ O Plano Plurianual (PPA) é um instrumento para o planejamento estratégico do município, isto é, para organização dos recursos e energias do governo e da sociedade em direção à uma visão de futuro, a um cenário de médio prazo. Duas outras leis estão intimamente associadas ao PPA, é a Lei de Diretrizes orçamentárias (LDO) e a Lei do Orçamento Anual, a LOA. O PPA estabelece as diretrizes, os objetivos e metas da administração municipal para as despesas de capital e outras, decorrentes da implantação de programas de duração continuada; já a LDO deverá estabelecer metas e prioridades para o próximo exercício administrativo, orientando a elaboração da Lei Orçamentária Anual, a LOA; e a Lei Orçamentária Anual (a LOA): define os recursos necessários para as ações da LDO. Estes instrumentos de planejamento devem estar em harmonia, por exemplo, quando o município planeja expandir os equipamentos escolares, construir mais escolas, por exemplo, deve-se lembrar que após sua execução haverá um aumento das despesas de custeio como os salários dos novos professores e a manutenção das escolas (BRASIL, 2014-2017, p.11, *online*).

engravidar uma vez que falta o diálogo dentro da família. A vulnerabilidade social em que muitas estão inseridas também faz parte deste processo complexo. Desta forma,

A falta de um projeto de vida e expectativas de futuro, educação, pobreza, famílias disfuncionais e vulneráveis, abuso de álcool e outras drogas, além de situações de abandono, abuso/violência e a falta de proteção efetiva às crianças e aos adolescentes, também fazem parte desse quadro. Ocorre também a adoção do recém-nascido pelos avós ou familiares, como substitutos da maternagem do recém-nascido e retirando esse direito dessas adolescentes. Ou ainda o recém-nascido é deixado em abrigo para adoção. Muitas vezes, a gravidez é desejada pela jovem, inclusive como uma resposta ao meio que a circunda ou como forma de exercer a sexualidade, de ser incluída e aceita socialmente. Ou ainda por gerar benefícios financeiros futuros para a família. Todos esses fatores também contribuem para a reincidência da gravidez ainda na adolescência (BERMUDEZ et al., 2019, p.2).

Bermudez (2019) menciona vários fatores para o debate da gravidez na adolescência e, dentre eles, os fatores econômicos, que não podem ser deixados sem a devida consideração.

Um estudo aponta que, se de um lado, brasileiras com menos instrução e rendimento acabam tendo filhos não planejados mais cedo, por outro, mulheres com mais anos de estudo e uma carreira, têm cada vez menos filhos. Segundo o Fundo de Populações da Nações Unidas (UNFPA) mulheres que não concluíram o ensino fundamental têm em média 2,84 filhos, enquanto as com maior escolaridade têm apenas 1. Dez anos antes do estudo essa média era maior para os dois grupos: 3,5 e 2,1 filhos, respectivamente (AMOÊDO, 2013, *online*).

É consenso que a gravidez precoce traz muitos rebatimentos à adolescente: a falta de apoio familiar, o casamento forçado, o não reconhecimento da paternidade, como sendo impactos maiores na vida das adolescentes que faz parte das famílias de trabalhadores precarizados, e sem condições de acessar o mercado de trabalho formal, por causa da falta de oportunidades em relação ao acesso às políticas públicas como a educação e o trabalho, o que podemos ver que:

O significado da gravidez varia muito de acordo com o contexto social em que a adolescente está inserida. Nas classes socioeconômicas mais baixas observa-se que o desejo de ter filhos aparece mais precocemente, assim como há uma valorização maior da gravidez. As perspectivas restritas de estudos e de carreiras promissoras no mercado de trabalho fazem com que essas adolescentes encontrem na gravidez e no papel social de ser mãe um objetivo para suas vidas. Há uma idealização que uma criança possa trazer conforto, companhia e conforto de seu parceiro amado (ROCHA; MINERVINO, 2008 apud SANTOS, 2010, p.15, *online*).

No entanto, ao discutirmos família, seus diferentes tipos e as relacionando com o tema "Gravidez na Adolescência", percebemos que independentemente do estilo e arranjos, vai ser nesta que estará toda a base estrutural no que diz respeito ao apoio ou não dado à essa adolescente. Muitos fatores estão inseridos nesta problemática, como já foi citado, mas será na família que a adolescente buscará forças para enfrentar essa situação tão complexa.

O significado da gravidez para adolescentes grávidas muitas das vezes fazem parte de um sonho para algumas, já para outras, não, fomentando alguns problemas, muitas das vezes, que já existem.

O conceito de gravidez na adolescência como um evento conceitual que acontece na faixa etária de 10 a 19 anos não vem explicitado nos artigos, pois eles abordam os fatores determinantes e condicionantes da gravidez precoce, destacando multicausalidade, descuido, uso incorreto do método, promiscuidade e acesso à informação de forma inadequada (GURGEL et al., 2008, p. 801, *online*).

No que diz respeito ao uso incorreto de métodos contraceptivos, Catharino e Giffin (2002) em sua pesquisa relatam que, ainda hoje, existem mulheres que não fazem o uso desses métodos e os motivos são variados, os quais englobam desde a vergonha de ir até um médico ginecologista, até o preconceito em relação ao uso do preservativo masculino. Assim:

A gravidez na adolescência é um problema complexo, pois implica em dois fenômenos do desenvolvimento humano: adolescência e gestação. A adolescência é um período de crescimento e desenvolvimento humano, em que se observam rápidas e substanciais mudanças na vida e nos corpos infantis, a citar o acentuado crescimento pondo-estatural, o surgimento de novas formas físicas e estéticas, as transformações no funcionamento orgânico, a construção de novas relações intersubjetivas e as manifestações peculiares de novos sentimentos, modos de pensar e de se comportar refletindo novas identidades e inserções no mundo interno e externo da família. Já o período gestacional é repleto de modificações físicas, psicológicas, hormonais, neurológicas, sociais e familiares (SOCAL, 2003 apud FERREIRA, 2009, p.20, *online*).

Com o passar dos anos, os arranjos familiares vêm se transformando e hoje podemos presenciar muitas famílias heterogêneas, mas o que é mais importante é que exista nesses laços respeito e muito amor, não prevalecendo a estrutura familiar. Ou seja:

As adolescentes vivenciam a sua sexualidade de acordo com os valores apreendidos no meio familiar, pois é nesse ambiente que são, desde a infância, repassados ensinamentos e condutas aceitáveis para a socialização do indivíduo, compondo o seu universo simbólico. Dessa forma, é a partir de processos de socialização que o indivíduo interioriza os conteúdos da realidade subjetiva, tornando-se um membro da sociedade, onde vai atuar de acordo com os diferentes papéis sociais. Esta socialização ocorre em circunstâncias carregadas de alto grau de emoção, principalmente dentro da família. No decorrer desse processo, há identificação dos papéis sociais e das atitudes do grupo, tornando-os parte do indivíduo. Os conteúdos aí apreendidos são fixados automaticamente (BERGER & LUCKMANN, 2009 apud RESSEL, JUNGES, SEEHNEM, SANFELICE, 2011, p. 247, *online*).

Essa fase de vivência da sexualidade⁵ é uma fase de mudanças variadas, tanto no corpo quanto no psicológico, ou seja, muitos adolescentes começam a se descobrir e a passarem por mudanças no comportamento resultantes da sexualidade através da identificação e da realidade em que vive. A pessoa que possui 12 anos completos até os 18 anos, considerado pelo ECA adolescente, vive buscando a sua identidade durante todo esse período.

A sexualidade, muitas das vezes, acontece precocemente e pode causar conflitos e interferir em planos futuros de cada adolescente, resultando na gravidez indesejada, por exemplo. Precocidade no sentido destes, com 13 anos de idade, por exemplo, não possuem maturidade para assumir consequências de um ato sexual. Portanto,

Apesar de a adolescência ser considerada juridicamente um período curto, durando 6 anos (dos 12 aos 18 anos incompletos), é uma fase de mudanças rápidas e profundas no ciclo de vida, sendo considerada uma fase de transição entre a infância e a idade adulta. As inúmeras transformações tanto de cunho físico como psicológico podem se revelar nas mudanças biológicas, de aprendizagem, comportamentais, de descobertas, de interação, de socialização e de inúmeros processos. Tal fase, contudo, pode trazer complicações para o desenvolvimento futuro do indivíduo, como, por exemplo, o surgimento de uma gravidez não desejada (OMS, 2011; SOUZA & GOMES, 2009 apud TABORDA, SILVA, ULBRICHT, NEVES, 2014, p.17, *online*).

⁵ Sexualidade é um aspecto central do ser humano durante toda sua vida e abrange o sexo, as identidades e os papéis de gênero, orientação sexual, erotismo, prazer, intimidade e reprodução. A sexualidade é experimentada e expressada nos pensamentos, nas fantasias, nos desejos, na opinião, nas atitudes, nos valores, nos comportamentos, nas práticas, nos papéis e nos relacionamentos. Embora a sexualidade possa incluir todas estas dimensões, nem todas são sempre experimentadas ou expressadas. A sexualidade é influenciada pela interação de fatores biológicos, psicológicos, sociais, econômicos, políticos, cultural, éticos, legais, históricos, religiosos e espirituais (WORLD HEALTH ORGANIZATION, 2007 apud Amaral, 2007, p.03, *online*).

Muitos adolescentes, por não possuírem um apoio familiar e educacional iniciam a sua vida sexual sem a preocupação de que o uso do preservativo evita não só a gravidez, mas também doenças sexualmente transmissíveis. O apoio familiar e educacional pode não ser, necessariamente, a garantia de que o/a adolescente irá se prevenir, mas é muito importante que exista nesses ambientes, conversas sobre sexo, sem a presença de tabus. Por isso vale refletir, que

A gravidez na adolescência tem causado grande impacto familiar, a partir do momento de sua descoberta, sendo observada cada vez mais como uma questão que afeta, na maioria das vezes, a mãe da adolescente no primeiro momento, por ser um acontecimento inesperado, mas que, com o passar do tempo, apresenta efeitos progressivamente positivos, fazendo com que passe a ter uma boa repercussão e aceitação por parte de todos os membros da família (NASCIMENTO, XAVIER, SÁ, 2011, p. 44, *online*).

Na família, a sexualidade é vista pelos pais como sinônimo de ato sexual, fazendo com que a aproximação com suas filhas seja de entendimento de proibição do sexo, o que faz com que o assunto sexualidade na família seja difícil.

Na sociedade em que vivemos, existe o estigma de que a mulher nasceu para ser mãe. Esse fato cultural, dentre outros, influencia diretamente nessa gravidez precoce, uma vez que, mesmo que, inconscientemente, esta adolescente seja estimulada e tenha a ilusão de que está representando seu papel que a sociedade impõe, alcançando uma falsa autonomia e não entendendo como um problema a ser enfrentado, mas sim um objetivo atingido.

Desse modo, o trabalho em rede junto ao apoio da família é de suma importância em um momento como este para que a adolescente aceite essa fase, não parando a sua vida e não deixando de estudar, além de vislumbrar outras alternativas para viver esse momento de uma melhor forma.

No que diz respeito à relação mãe adolescente e bebê, que é uma abordagem muito necessária, a forma como essa mãe irá agir frente a situação, é muito importante e depende também diretamente do apoio em que esta irá ou não receber. Por isso, quanto mais atitudes positivas essa mãe receber, mais calma ela vai ficar e, conseqüentemente, isso trará benefícios na sua relação com o bebê, por isso o apoio da família é essencial. Com isso

A gravidez na adolescência tem causado grandes crises familiares, a partir do momento de sua descoberta, sendo observada cada vez mais como uma

questão que afeta, na maioria das vezes, a mãe da adolescente no primeiro momento, por ser um acontecimento inesperado, mas que, com o passar do tempo, apresenta efeitos progressivamente positivos, fazendo com que passe a ter uma boa repercussão e aceitação por parte de todos os membros da família (NASCIMENTO, XAVIER E SÁ, 2011, *online*).

Portanto, diante do que vem sendo discutido, percebe-se que a gravidez na adolescência não deve ser vista, exclusivamente, como uma experiência negativa por parte das famílias e das adolescentes, uma vez que vários fatores, já citados, estão envolvidos nesse processo. Como podemos ver, nos estudos de Silva e Tonete (2006, *online*), a gravidez na adolescência para muitas adolescentes é um acontecimento que esperado ou não, deve ter o apoio da família, desde a geração do feto até após o nascimento, mas cada um precisa ter suas responsabilidades. Assim precisamos conhecer a realidade de Paraíba do Sul/RJ.

4 A REALIDADE APROXIMATIVA DA GRAVIDEZ NA ADOLESCÊNCIA EM PARAÍBA DO SUL

De acordo com o Centro Estadual de Estatísticas, Pesquisas e Formação dos Servidores Públicos do Rio de Janeiro (CEPERJ) (2020, *online*):

O Estado do Rio de Janeiro está dividido em oito Regiões de Governo. Esta divisão está apoiada na Lei nº 1.227/87, que aprovou o Plano de Desenvolvimento Econômico e Social 1988/1991. Desde então, foram feitas algumas alterações tanto na denominação quanto na composição dessas Regiões. São elas: Metropolitana, Noroeste Fluminense, Norte Fluminense, Baixadas Litorâneas, Serrana, Centro-Sul Fluminense, Médio Paraíba e Costa Verde. Decorridas duas décadas, sente-se a necessidade de uma nova regionalização para o Estado do Rio de Janeiro, que sofreu neste período muitas mudanças na sua organização espacial.

Por outro lado, o Centro Estadual de Estatísticas, Pesquisas e Formação dos Servidores Públicos do Rio de Janeiro (CEPERJ) (2020, *online*) completa informando que:

A Região Centro-Sul Fluminense que engloba os municípios de: Areal, Comendador Levy Gasparian, Engenheiro Paulo de Frontin, Mendes, Miguel Pereira, Paracambi, Paraíba do Sul, Paty do Alferes, Sapucaia, Três Rios e Vassouras. De acordo com os últimos dados da Fundação CEPERJ, em 2017, a população estimada era de 42.922 habitantes em Paraíba do Sul.

O município de Paraíba do Sul, de acordo com os dados gerais obtidos no seu site oficial da Prefeitura Municipal (2020, *online*):

Está situado na divisa com o estado de Minas Gerais, caracterizado como Estância Hidromineral. Hoje, o turismo é apontado como principal setor a ser desenvolvido com destaque para o ecoturismo, turismo religioso e histórico. Seu nome homenageia o Rio que banha o Município. Seus padroeiros são: São Pedro e São Paulo.

Além disso, ainda no referido site sul-paraibano informa que,

De acordo com dados fornecidos por Arnaud Pierre, do Instituto Histórico e Geográfico da Parahyba, textos de Lúgia Maria Vaz Rodrigues/Francisco Carlos Soares, online, 2020, conta que foi no século XVII que Garcia Paes ao observar que o remanso no rio Paraíba do Sul decidiu abrir um caminho que facilitasse o tráfego entre as minas de pedras preciosas descobertas por seu pai Fernão Dias até ao porto do Rio de Janeiro. Com o passar do tempo, foi criada a Fazenda Garcia que deu origem a cidade, onde era um local de abastecimento de milho, peixe e caça, além de local de trabalho de índios escravizados pelos agregados de Garcia, e só 15 anos depois, devido a descoberta e exploração do ouro no estado de Minas Gerais que deu-se a abertura do chamado caminho Novo. Entretanto, o trecho do caminho aberto só foi finalizado em 1700. Contudo, Garcia faleceu em 1738 e suas terras da Fazenda ficaram arrendadas até 1833.

É relevante o conhecimento histórico do município, uma vez que este tem relação direta com os dados da população local e também resgata o contexto da cidade onde a pesquisa foi realizada, bem como fundamenta a análise do espaço onde as adolescentes grávidas vivem e realizam suas relações sociais, econômicas, culturais dentre outras.

Assim, precisamos atualizar o contexto em que se encontra o município, e para tanto, pesquisamos o site do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas - IBGE Cidades (2020, *online*), o qual nos informa sobre a população sul-paraibana estimada no ano de 2020 é de 44.518 pessoas. O salário médio mensal dos trabalhadores formais varia em 1,9 salários mínimos, com 9.732 pessoas ocupadas, o que representa 22,1% dos moradores da cidade, a isto acrescenta-se, também, o debate da religião: 25.248 pessoas da religião católica apostólica romana, 11.235 pessoas evangélicas e 1.218 da religião espírita.

No que diz respeito à economia, ainda de acordo com o site IBGE Cidades (2020, *online*), o Produto Interno Bruto – PIB, per capita é de R\$ 21.691,60 e a mortalidade infantil de 21,51 óbitos por mil nascidos vivos.

Em relação à quantidade de crianças e adolescentes sul-paraibanos, de acordo com os dados a seguir, ilustrados pela tabela 1, retirados da fonte do IBGE, de acordo com o último censo (2010), a população de adolescentes é de um total de 4983 homens e 4713 mulheres em Paraíba do Sul. Percebe-se que a idade compreendida entre os 10 a 14 anos se concentra um número maior de criança e adolescente, sendo 1791 homens e 1783 mulheres sul-paraibanos.

Tabela 01: Total de Crianças e Adolescentes no Município de Paraíba do Sul

Faixa Etária	Homens	Mulheres
5 a 9 anos	1513	1366
10 a 14 anos	1791	1783
15 a 19 anos	1679	1574
Total	4983	4713

Fonte: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rj/paraiba-do-sul/panorama>

Desse total de crianças e adolescentes sul-paraibanos, de acordo com os dados do Sistema de Informações sobre Nascidos Vivos (SINASC): Ministério da Saúde (MS)/Secretaria de Vigilância em Saúde (SVS)/ Diretoria de Apoio Administrativo ao Sistema de Saúde nos Diários Oficiais (DASIS) (2020, *online*), pode-se traçar o número de casos de gravidez e perfil das adolescentes no período compreendido entres os anos de 2014 a 2018 a partir de duas faixas etárias, sendo elas dos 10 – 14 anos e dos 15 – 19 anos.

Primeiramente, de acordo com a base de dados do SINASC, como já dito, temos que, no ano de 2014, a idade compreendida entre 10 – 14 anos, totalizava 05 casos. Já a idade compreendida entre 15 – 19 anos, 102 casos. No ano de 2015, a idade compreendida entre 10 – 14 anos, contabilizava 04 casos. Já a idade compreendida entre 15 – 19 anos, 106 casos. Em 2016, a idade compreendida entre 10 – 14 anos totalizava 04 casos e a idade compreendida entre 15 – 19 anos, 100 casos. O ano de 2017 registrou um total de 06 casos na idade compreendida entre 10 – 14 anos. Já a idade compreendida entre 15 – 19 anos, totalizou 98 casos.

Por fim, no ano de 2018, a idade compreendida entre 10 – 14 anos totalizou 05 casos e a idade compreendida entre 15 – 19 anos, 87 casos. A título de curiosidade,

em nenhum dos 05 anos, compreendidos entre 2014 – 2018, foram encontrados registro de criança abaixo de 10 anos grávida.

Portanto, a partir da base de dados do SINASC, 2020, *online*, dados apontam que, há 5 anos, período utilizado para análise, a começar de 2014 a 2018, o número de adolescentes grávidas entre 10-14 anos não ultrapassou mais de 06 casos, e na idade compreendida entre 15-19 anos houve uma queda para 87 casos em 2018, demonstrando o menor número de casos entre os anos de 2014 a 2018. A tabela a seguir ilustra de forma sucinta os dados descritos.

Tabela 2: Número de casos de gravidez das adolescentes no período compreendido entre os anos de 2014 a 2018, a partir de duas faixas etárias, sendo elas dos 10 – 14 anos e dos 15 – 19 anos, no município de Paraíba do Sul.

	2014	2015	2016	2017	2018
Menor de 10 anos	-	-	-	-	-
10 – 14 anos	05	04	04	06	05
15 - 19 anos	102	106	100	98	87

Fonte: <http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/deftohtm.exe?sinasc/cnv/nvrj.def> (MS/SVS/DASIS - Sistema de Informações sobre Nascidos Vivos – SINASC)

De acordo com a base de dados do Censo Demográfico de 2010, do IBGE (2020, *online*), em tabelas de resultados, é possível identificar, a partir da abrangência geográfica nacional, casos de crianças e adolescentes grávidas que contribuirão para a pesquisa. Sobre o município de Paraíba do Sul, a tabela 103 detalha a situação de mulheres de 10 anos ou mais de idade, que viviam em união conjugal e tiveram filhos nascidos vivos, por números de filhos tidos nascidos vivos, segundo a situação do domicílio, a natureza da união conjugal e os grupos de idades das mulheres. A idade dos 10 – 14 anos não existe nenhuma criança e/ou adolescente identificado, já na idade dos 15 aos 19 anos, registra-se 118 casos. As idades entre 15 - 17 anos, registra-se 20 casos e a idade de 18 ou 19 anos, registra-se 98 casos.

Tabela 3: Tabela 103: Mulheres de 10 anos ou mais de idade, que viviam em união conjugal e tiveram filhos nascidos vivos, por números de filhos tidos nascidos vivos, segundo a situação do domicílio, a natureza da união conjugal e os grupos de idades das mulheres.

Faixa Etária	Paraíba do Sul
10 – 14 anos	-
15 – 19 anos	118
15 – 17 anos	20

18 ou 19 anos	98
---------------	----

Fonte: <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/103#notas-tabela>

No que diz respeito ao número de nascidos vivos, contados segundo o local de residência da mãe, por cor/raça segundo município, no período de 2018, conforme mostra a tabela 05 abaixo, os dados disponibilizados pelo SINASC – DATASUS, através da SVS (2020, *online*), trazem que, na idade compreendida entre 10 -14 anos, das 05 adolescentes grávidas, havia 01 adolescente da cor branca, 02 adolescentes da cor preta, 0 adolescente da cor amarela, 02 adolescentes da cor parda, 0 adolescente indígena e 0 adolescente da cor ignorada. Já a idade compreendida entre 15 -19 anos, das 87 adolescentes, 18 eram da cor branca, 20 adolescentes da cor preta, 0 adolescente da cor amarela, 46 adolescentes da cor parda, 0 adolescentes da cor indígena e 03 adolescentes de cor ignorada.

Tabela 04: Nascim p/ resid. mãe por Cor/raça segundo Município (Número de nascidos vivos, contados segundo o local de residência da mãe). Idade da mãe: 10 a 14 anos e de 15 a 19 anos. Período: 2018.

COR/RAÇA	Branca	Preta	Amarela	Parda	Indígena	Ignorado
10-14 anos	01	02	0	02	0	0
15-19 anos	18	20	0	46	0	03

Fonte: <http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/tabcgi.exe?sinasc/cnv/nvrj.def> (MS/SVS/DASIS - Sistema de Informações sobre Nascidos Vivos – SINASC)

Em relação ao estado civil dessas adolescentes, ilustrado pela tabela 06, no ano de 2018, o mesmo site do SINASC - DATASUS, através da SVS (*online*), mostra que, da idade compreendida entre 10 – 14 anos, todas as 05 adolescentes eram solteiras. Já na idade compreendida entre 15-19 anos, das 87 adolescentes, 15 das 18 adolescentes da cor branca eram solteiras, assim como 19 das 20 adolescentes da cor preta, 42 das 46 adolescentes da cor parda e, 03 das 03 adolescentes de cor ignorada. Em relação às adolescentes casadas, apenas na faixa etária compreendida entre 15 e 19 anos podemos encontrar alguns casos, como mostra a tabela abaixo.

Tabela 05: Nascim. p/ resid. mãe por cor/raça segundo Município (Número de nascidos vivos, contados segundo o local de residência da mãe).

Idade da mãe: 10 a 14 anos e de 15 a 19 anos. Estado civil mãe: Solteiras e casadas.
Período: 2018.

COR/RAÇA	Branca	Preta	Amarela	Parda	Indígena	Ignorado
----------	--------	-------	---------	-------	----------	----------

10-14 anos	01 solteira	02 solteiras	0	02 solteiras	-	0
15-19 anos	15 solteiras	19 solteiras	0	42 solteiras	0	03 solteiras
	03 casadas	01 casada	0	04 casadas	0	0

Fonte: <http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/tabcgi.exe?Sinasc/cnv/nvrj.def> (MS/SVS/DASIS - Sistema de Informações sobre Nascidos Vivos – SINASC).

A partir das tabelas acima, retiradas das 03 (três) bases de dados, sendo SINASC, DATASUS E IBGE, percebe-se que as 06 tabelas são instrumentos importantíssimos que, se alimentados de forma correta, sem omissão de dados e sempre atualizadas, permitem ser usadas como ótimas ferramentas para transparência e material de estudo.

Nas tabelas acima, constam dados até o período de 2018. Por isso, não é possível analisar dados mais recentes e saber, na prática, como estão os números de casos de gravidez no município sul-paraibano.

Nota-se, de acordo com as tabelas 02 e 03, que a idade compreendida entre 15 – 19 anos apresenta mais casos de gravidez. Acredita-se que essa análise se justifica tendo em vista o maior número de adolescentes nessa faixa etária, como também, por ser nessa fase que adolescentes estão tendo mais mudanças em seu corpo, adquirindo sua personalidade, fazendo mais amizades e pertencendo a um determinado grupo e, muitas das vezes, se distanciando de sua família.

As tabelas 04 e 05 são de muita importância assim como as demais, e isso se justifica porque nestas podemos identificar a cor/raça dessas adolescentes, assim como o estado civil. Os dados apontam que a cor/raça preta e parda lideram maiores números em relação às demais. Essa temática nos leva à reflexão de que, no Brasil, mulheres pretas e pardas possuem menos oportunidades de emprego e de vislumbrar uma vida com mais possibilidades em relação à de cor branca e, por isso, temos que, conseqüentemente, o número de casos de gravidez na adolescência a esse público da cor preta e parda sejam maiores. Isso pode ser aferido com as reflexões que segue:

A população de cor ou raça preta ou parda possui severas desvantagens em relação à branca, no que tange às dimensões contempladas pelos indicadores apresentados – mercado de trabalho, distribuição de rendimento e condições de moradia, educação, violência e representação política. No mundo do

trabalho, por exemplo, a desocupação, a subutilização da força de trabalho e a proporção de trabalhadores sem vínculos formais atingem mais fortemente a população preta ou parda. Indicadores de rendimento confirmaram que a desigualdade se mantém independentemente do nível de instrução das pessoas ocupadas. A população de cor ou raça preta ou parda situa-se também, em maior proporção, abaixo das linhas de pobreza, e reside em domicílios com piores condições de moradia e com menos acesso a bens e serviços que a população de cor ou raça branca. Em relação aos indicadores educacionais, embora tenha havido melhora, as desigualdades entre esses dois grupos populacionais permanecem consideráveis e se agravam no decorrer do percurso escolar, atingindo o ápice no ensino superior (IBGE - ESTUDOS E PESQUISAS: INFORMAÇÃO DEMOGRÁFICA E SOCIOECONÔMICA, 2019, p.12)

As análises anteriores e a literatura especializada confirmam a desvantagem das adolescentes grávidas em vários ramos devido a cor/raça. É um desafio na atualidade, mas é mais do que necessário que sejam superadas essas questões da desigualdade racial no Brasil.

Em relação ao estado civil, na idade entre 10-14 anos, temos que todas as 05 adolescentes, conforme a tabela 05, são solteiras e que na idade entre 15-19 a mesma situação se repete. Essa temática não é novidade, uma vez que temos o aumento dos números de mães solo cuidando de seus filhos, fazendo com que elas chefiem sua família e os pais se eximam de suas responsabilidades. Vemos que família chefiadas por mulheres é novo arranjo familiar na atual sociedade burguesa e isso se ratifica, dado os números da tabela 05 que confirmam que a maioria das adolescentes, a nível local, estavam solteiras em 2018. Esses números se intensificam se fizermos um recorte do Brasil, mas apenas com dados da população local, vemos que essa questão se afirma.

O aumento da proporção de famílias chefiadas por mulheres é um fenômeno tipicamente urbano, apesar de, embora com uma intensidade menor, também estar presente no meio rural. Ao longo do período analisado, houve um aumento de 13 p.p. na proporção de mulheres chefes de famílias nas cidades – passando de 24,8%, em 1995, para 37,8%, em 2009; ao passo que, no campo, o aumento foi de aproximadamente 5 p.p., sendo a proporção de famílias no campo chefiadas por mulheres em 2009 – 19,9% – inferior à proporção de mulheres chefes de famílias que viviam na cidade no ano de 1995. Para tentar compreender melhor o que significa o aumento da chefia por mulheres, é importante perceber em que tipos de famílias estas mulheres estão. No ano de 1995, 68,8% delas estavam em famílias monoparentais (mulher com filhos/as) e apenas 2,8% em famílias formadas por casais – seja com ou sem filhos/as. Já em 2009, 26,1% das 2. Ainda que o IBGE trabalhe, em seu questionário na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), com o termo "pessoa de referência", optou-se aqui por utilizar o termo chefia de família em função de sua recorrência e permanência no debate público.

Mulheres chefes participavam de famílias formadas por casais, e 49,4%, de famílias monoparentais. **Ou seja, houve um aumento considerável – mais de nove vezes – no número de mulheres identificadas como chefes nas famílias formadas por casais.** Esse dado sugere novos tipos de padrões de comportamento dentro das famílias e uma possível ampliação da autonomia das mulheres (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA, 2011, p.19 – grifo nosso)

Vemos que as pesquisas confirmam no que diz respeito às mães solteiras, ou seja, o aumento das famílias chefiadas por mulheres, que crescem cada vez mais e nos coloca a refletir sobre mudanças na família brasileira.

Diante disso, detectamos a necessidade da implementação de políticas públicas que objetivem intensificar o conhecimento sobre sexualidade, temas de planejamento familiar, facilidade ao acesso dos métodos contraceptivos, em parceria com escola, família e até mesmo as Equipes de Estratégia de Saúde da Família – ESF, que se encontram dentro do território do município, o que facilita até mesmo o contato.

O município tem condições de executar esse tipo de ação por meio da estratégia de educação sexual, visto que todos os bairros possuem Unidades Básicas de Saúde – UBS e Escolas municipais ou Estaduais. Capacitando seus próprios servidores a fim de vislumbrar o adiamento da gestação, assim como a relação de cuidado, família, escola e emprego, para a fase adulta em vez da adolescência, preveniriam até mesmo doenças sexualmente transmissíveis e possibilitariam maiores oportunidades aos adolescentes em detrimento da gravidez precoce.

Essa é uma estratégia de educação sexual com ações dentro do território, que carece de uma equipe estruturada e de redes de apoio, uma vez que trabalhar em rede vai possibilitar ações, através das palestras e atividades individuais ou em grupos, que ajudem a adiar a gravidez precoce, com o uso de debate sobre carreira, perspectiva de vida, planejamento familiar, dentre outras temáticas. Diante disso, devemos considerar o período do capitalismo pandêmico em nossas considerações finais.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As reflexões postas neste trabalho são uma iniciativa para pensar a gravidez na adolescência nos pequenos municípios, a exemplo de Paraíba do Sul, e de como a

questão deverá ser enfrentada com a construção de planos e políticas que atenda a esta população.

Entender que o registro de informações sobre a população de adolescentes grávidas para municiar a elaboração de políticas públicas é importante, pois foi observado a inexistência de dados a partir do ano 2018.

Consideramos relevante trazer a rede de atendimento para este debate, em âmbito local, numa conjuntura em que os recursos das políticas públicas estão restritos, informações de registros estão ficando deficitários, os recursos humanos das políticas estão reduzidos e a população de adolescentes grávidas é um público prioritário das políticas públicas e sociais conforme estabelece o ECA e a Declaração dos Direitos Humanos. Estas condições de política pública se colocaram no pós-pandemia de forma incisiva no município de Paraíba do Sul.

Ainda, consideramos relevante o debate da violência de gênero expressa nas relações coercitivas e impostas, bem como, a dificuldade de acesso aos serviços de saúde para orientação, educação sexual e do debate das doenças sexualmente transmissíveis em tempos pandêmicos de isolamento social.

REFERÊNCIAS

AMARAL, Vera Lúcia do. **Psicologia da educação** / - Natal, RN: EDUFRN, 2007. 208 p.: il. Disponível em: http://www.ead.uepb.edu.br/arquivos/cursos/Geografia_PAR_UAB/Fasciculos%20-%20Material/Psicologia_Educacao/Psi_Ed_A13_J_GR_20112007.pdf. Acesso em: 13 ago. 2020.

AMOEDO, Sebastião. **O Custo Econômico e Social da Gravidez Precoce**. Observatório da Saúde. Disponível em: <http://observatoriodasauderj.com.br/o-custo-economico-e-social-da-gravidez-precoce/>. Acesso em: 18 maio 2020.

BERMUDEZ, Beatriz Elizabeth Bagatin Veleza, et al. **Prevenção da Gravidez na Adolescência**. Departamento Científico de Adolescência – Guia Prático de Atualização. Departamento Científico de Adolescência, n^o 11 – Jan 2019. Disponível em: https://www.sbp.com.br/fileadmin/user_upload/Adolescencia_-_21621c-GPA_-_Prevencao_Gravidez_Adolescencia.pdf. Acesso em 12 abr. 2020.

BRASIL. Decreto nº 6.286, de 5 de dezembro de 2007 - **Institui o Programa Saúde na Escola - PSE, e dá outras providências.** Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=1726-saudenaescola-decreto6286-pdf&category_slug=documentos-pdf&Itemid=30192. Acesso em: 17 maio 2020.

BRASIL. Estatuto da Criança e do Adolescente. ECA. Lei nº 8069 de 13 de julho de 1990. **Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm. Acesso em: 20 set. 2020.

BRASIL. LEI 8080 DE 19 DE SETEMBRO DE 1990. **Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8080.htm. Acesso em: 26 set. 2020.

BRASIL. LEI Nº 13.798, DE 3 DE JANEIRO DE 2019. **Acrescenta art. 8º-A à Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), para instituir a Semana Nacional de Prevenção da Gravidez na Adolescência.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Lei/L13798.htm. Acesso em: 15 set. 2020.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria Executiva. Coordenação da Saúde da Criança e do Adolescente. **Programa Saúde do Adolescente.** Bases Programáticas. 2ª Edição. Brasília; Ministério da Saúde, 1996. p. 32. Disponível em: <https://pt.slideshare.net/bibliotecasaude/0762l-programa-sade-do-adolescente-bases-programticas>. Acesso em: 26 set. 2020.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Programa de Apoio à Elaboração e Implementação dos PPAs Municipais - 2014-2017** - Agendas de Desenvolvimento Territorial Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. 183 páginas. Disponível em: http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/dicivip_datain/ckfinder/userfiles/pdf/Programa_de_apoio_para_elabora%C3%A7%C3%A3o_de_PPA_municipal.pdf. Acesso em: 10 ago. 2020.

BRASIL. PORTARIA Nº 2.436, DE 21 DE SETEMBRO DE 2017. **Aprova a Política Nacional de Atenção Básica, estabelecendo a revisão de diretrizes para a organização da Atenção Básica, no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS).** Disponível em: https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2017/prt2436_22_09_2017.html. Acesso em: 23 set. 2020.

BRASIL. PORTARIA Nº 397, DE 16 DE MARÇO DE 2020(*). **Altera as Portarias de Consolidação nº 2/GM/MS, de 28 de setembro de 2017, nº 5/GM/MS de 28 de setembro de 2017, e nº 6/GM/MS, de 28 de setembro de 2017, para dispor sobre o Programa Saúde na Hora, no âmbito da Política Nacional de Atenção Básica.** Disponível em: https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-397-de-16-de-marco-de-2020-*-248809238. Acesso em: 23 set. 2020.

CADERNETA DE SAÚDE DO(A) ADOLESCENTE. **Observatório da Saúde da Criança e do Adolescente – ObservaPed.** Disponível em: http://ftp.medicina.ufmg.br/observaped/caderneta/Apresentacao-Caderneta_do_Adolescente.pdf. Acesso em: 19 set. 2020.

CATHARINO, Tânia. Ribeiro; GIFFIN, Karen. **Gravidez e Adolescência: investigação de um problema moderno.** Secretaria de Estado de Saúde, Rio de Janeiro, 2002. Disponível em: <http://www.abep.nepo.unicamp.br> Acesso em: 21 abr. 2020.

CENTRO ESTADUAL DE ESTATÍSTICAS, PESQUISAS E FORMAÇÃO DE SERVIDORES PÚBLICOS DO RIO DE JANEIRO. **FUNDAÇÃO CEPERJ – Produto Interno Bruto.** Disponível em: <http://www.ceperj.rj.gov.br/Conteudo.asp?ident=64>. Acesso em: 11 jun. 2020.

CENTRO ESTADUAL DE ESTATÍSTICAS, PESQUISAS E FORMAÇÃO DE SERVIDORES PÚBLICOS DO RIO DE JANEIRO. **FUNDAÇÃO CEPERJ - Regiões do estado do Rio de Janeiro.** Disponível em: <http://www.ceperj.rj.gov.br/Conteudo.asp?ident=81>. Acesso em: 08 jun. 2020.

CHAVES, Helena Lúcia Augusto; GEHLEN, Vitória Régia Fernandes. **Estado, políticas sociais e direitos sociais: descompasso do tempo atual.** Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/sssoc/n135/0101-6628-sssoc-135-0290.pdf>. Serv. Soc. Soc., São Paulo, n. 135, p. 290-307, maio/ago. 2019. Acesso em: 23 set. 2020.

DATASUS. **Tecnologia da informação a serviço do SUS.** Fonte: MS/SVS/DASIS - Sistema de Informações sobre Nascidos Vivos - SINASC. Disponível em: <http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/defthtm.exe?sinasc/cnv/nvrj.def>. Acesso em: 08 jun. 2020.

DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS. **ONU.** Disponível em: <https://www.unidosparaosdireitoshumanos.com.pt/course/lesson/articles-19-25/read-article-25.html>. Acesso em: 26 set. 2020.

FEBRASGO. Federação Brasileira das Associações de Ginecologia e Obstetrícia. **Semana Nacional de Prevenção da Gravidez na Adolescência - FEBRASGO 2019.** Disponível em: <https://www.febRASGO.org.br/es/covid19/item/740-semana-nacional-de-prevencao-da-gravidez-na-adolescencia>. Acesso em: 23 set. 2020.

FERREIRA, Morgana Duarte. **Gravidez e a maternidade na adolescência: um estudo no centro educacional caixa d'água – sociedade alfa gente**. 2009. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Serviço Social) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2009. Disponível em: <http://tcc.bu.ufsc.br/Ssocial283685.pdf>. Acesso em: 13 ago. 2020.

GURGEL ET AL. **Gravidez na adolescência: tendência na produção científica de enfermagem**. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/ean/v12n4/v12n4a27.pdf>. Esc. Anna Nery. Rev. Enferm. 2008, dez; 12 (4): 799-05. Acesso em: 15 set. 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICAS - IBGE. **Censo Demográfico. SIDRA – Sistema de Recuperação Automática**. Tabela 103: Mulheres de 10 anos ou mais de idade, que viviam em união conjugal e tiveram filhos nascidos vivos, por números de filhos tidos nascidos vivos, segundo a situação do domicílio, a natureza da união conjugal e os grupos de idades das mulheres. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/103#notas-tabela>. Acesso em: 10 ago. 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICAS - IBGE. **Desigualdades Sociais por Cor ou Raça no Brasil, 2019**. Estudos e Pesquisas - Informação Demográfica e Socioeconômica - n.41. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101681_informativo.pdf. Acesso em: 01 set. 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - **IBGE Cidades**. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rj/paraiba-do-sul/panorama>. Acesso em: 08 jun. 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Conceitos e Métodos – Metadados**. Disponível em: <https://metadados.ibge.gov.br/consulta/estatisticos/operacoes-estatisticas/CD>. Acesso em: 08 jun. 2020.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA - IPEA. **Retrato das desigualdades de gênero e raça /... [et al.]**. - 4ª ed. - Brasília: Ipea, 2011. 39 p. : il. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/retrato/pdf/revista.pdf>. Acesso em: 01 set. 2020.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Ministério da Saúde lança caderneta para adolescentes. Fundação Oswaldo Cruz: uma instituição a serviço da vida**. Disponível em: <https://portal.fiocruz.br/noticia/ministerio-da-saude-lanca-caderneta-para-adolescentes>. Acesso em: 21 set. 2020.

NASCIMENTO, Mirlene Garcia; XAVIER, Patricia Ferreira; SÁ, Rafaella Domingos Passos. **Adolescentes grávidas: a vivência no âmbito familiar e social**. Revista adolescência e saúde. Rio de Janeiro, v. 8, n. 4, p. 41-47, out/dez 2011. Disponível

em: <https://cdn.publisher.gn1.link/adolescenciaesaude.com/pdf/v8n4a06.pdf>. Acesso em: 12 nov. 2019.

OLIVA, Jimena Cristina Gomes Aranda; KAUCHAKJE, Samira. **As políticas sociais públicas e os novos sujeitos de direitos: crianças e adolescentes**. Rev. Katál. Florianópolis v. 12 n. 1 p. 22-31 jan./jun. 2009. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rk/v12n1/04.pdf>. Acesso em: 20 set. 2020.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. **Nossas prioridades: Adolescentes**. Brasília: UNICEF; 2011.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAÍBA DO SUL – **PMPS**. Disponível em: <http://paraibadosul.rj.gov.br/acidade/dados-gerais>. Acesso em: 09 jun. 2020.

RESSEL, Lúcia Beatriz; JUNGES, Carolina Frescura; SEEHNEM, Graciela Dutra; SANFELICE, Cheila. **A influência da família na vivência da sexualidade de mulheres adolescentes**. Esc Anna Nery, 2011, abr-jun; 15(2): 245-250. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ean/v15n2/v15n2a05.pdf>. Acesso em: 21 maio 2019.

RIOS, Karyne de Souza Augusto; Williams, Lúcia Cavalcanti Albuquerque; AIELLO, Ana Lúcia Rossito. **Gravidez na adolescência e impactos no desenvolvimento infantil**. Adolescência Saúde, 2007; 4(1): 6-11. Disponível em: http://www.adolescenciaesaude.com/detalhe_artigo.asp?id=114. Acesso em: 10 set. 2020.

ROSA, Walisete de Almeida Godinho; LABATE, Renata Curi. **Programa saúde da família: a construção de um novo modelo de assistência**. Rev. Latino-am. Enfermagem, 2005, novembro-dezembro; 13(6):1027-34. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rlae/v13n6/v13n6a16.pdf>. Acesso em: 20 set. 2020.

SANTOS, Ricardo Alexandre Bayão. **Gravidez na Adolescência: aspectos sociais e psicológicos**. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Atenção Básica em Saúde da Família) – Faculdade de Medicina/NESCON, Universidade Federal de Minas Gerais, Curvelo, Minas Gerais. Disponível em: <https://www.nescon.medicina.ufmg.br/biblioteca/imagem/2330.pdf>. Acesso em: 21 set. 2020.

Silva Lúcia, Tonete; Vera Lúcia Pamplona. **A gravidez na adolescência sob a perspectiva dos familiares: compartilhando projetos de vida e cuidado**. Rev Latino-am. Enfermagem, 2006, março-abril; 14(2):199-206. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rlae/v14n2/v14n2a08.pdf>. Acesso em: 21 abr. 2020.

SQUIZATTO, Ediléia Paula dos Santos. **Gravidez na adolescência e o serviço social**. Revista saber acadêmico Nº 16 / ISSN 1980 – 5950 – SQUIZATTO, E. P. S. & HERCULANO, L. R. F. 2013. Disponível em: <https://docplayer.com.br/16548606->

Revista-saber-academico-n-16-issn-1980-5950-squizatto-e-p-s-herculano-l-r-f-2013-gravidez-na-adolescencia-e-o-servico-social.html. Acesso em: 20 set. 2020.

TABORDA, Joseane Adriana; SILVA, Francisca Cardoso da; Ulbricht, Leandra; NEVES, Eduardo Borba. **Consequências da gravidez na adolescência para as meninas considerando-se as diferenças socioeconômicas entre elas.** Cad. Saúde Coletiva, 2014, Rio de Janeiro, 22 (1): 16-24. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/cadsc/v22n1/1414-462X-cadsc-22-01-00016.pdf>. Acesso em: 11 set. 2019.

TAXA DE GRAVIDEZ ADOLESCENTE NO BRASIL ESTÁ ACIMA DA MÉDIA LATINO-AMERICANA E CARIBENHA. **Nações Unidas Brasil, 2018.** Disponível em: <https://nacoesunidas.org/taxa-de-gravidez-adolescente-no-brasil-esta-acima-da-media-latino-americana-e-caribenha/>. Acesso em: 28 ago. 2020.

UNFPA. Fundo de População das Nações Unidas. **Maternidade precoce: enfrentando o desafio da gravidez na adolescência.** Relatório foi produzido pela Divisão de Informação e Relações Externas do UNFPA, Fundo de População das Nações Unidas. Disponível em: <http://www.unfpa.org.br/Arquivos/swop2013.pdf>. Acesso em: 21 set. 2020.

DOI: <https://doi.org/10.30749/2177-8337.v24n50p76-91>

INCAPACIDADE TEMPORÁRIA: A CARACTERIZAÇÃO DA COVID-19 COMO DOENÇA OCUPACIONAL

TEMPORARY DISABILITY: THE CHARACTERIZATION OF COVID-19 AS AN OCCUPATIONAL DISEASE

Bianca da Rosa Bittencourt^{1*}

João Alves Dias Filho^{2**}

Matheus Filipe de Queiroz^{3***}

Paula Tovo^{4****}

Resumo: O presente trabalho tem como escopo analisar o enquadramento do SARS-CoV-2 – pandemia causada pelo COVID-19 no Brasil – caracterizando-a como doença ocupacional, podendo o enfermo solicitar o benefício por incapacidade temporária junto ao Instituto Nacional do Seguro Social- INSS. Nesse sentido, o estudo aborda, preliminarmente, o conceito de incapacidade temporária, apresentando os requisitos previstos na legislação específica para que possa requerer o benefício junto a autarquia previdenciária. Após, analisar-se-á, o risco causado pelo COVID-19 ao trabalhador brasileiro versus a necessidade de trabalho pela sobrevivência. Consequente a isso, aborda-se a pandemia que assolou o Brasil, bem como discute a possível caracterização de tal como doença ocupacional, de forma que permita que o trabalhador ao estar infectado pelo vírus possa requerer o benefício de incapacidade temporária frente a autarquia, sendo concedido ao segurado. Para tanto, utilizar-se-á como método de pesquisa dedutivo, de forma bibliográfica, apoiando-se no ordenamento jurídico brasileiro e em pesquisadores que abordam a temática. Por fim, acredita-se na necessidade de concessão do benefício de incapacidade temporária ao trabalhador que a requerer por ter sido infectado com o vírus do COVID-19, uma vez que esta pode ser considerada uma doença ocupacional, tendo sido adquirida no ambiente de trabalho, fruto do seu sustento, não restando outra alternativa ao trabalhador sem ser enfrentar o risco de contágio do vírus para exercer seu trabalho.

Palavras-chave: Covid-19. Incapacidade Temporária. Pandemia. INSS.

^{1*} Advogada. Docente na UNOPAR (Universidade do Norte do Paraná) e no Centro Universitário de Maringá (UNICESUMAR) em Londrina-Pr. Possui graduação em Direito, Especialista em Direito Processual Civil pelo Instituto de Direito Constitucional e Cidadania - Faculdades Integradas do Brasil. Especialista em Direito Ambiental pelo Centro Universitário Internacional -UNINTER. Mestre em Direito Negocial pela Universidade Estadual de Londrina, na linha de Direito Civil, com ênfase no Biodireito. Pesquisa nas áreas de Biodireito, Direito Ambiental, Direito Civil e Direito Animal. Membro da Comissão de Defesa Animal da OAB-Londrina.

^{2**} Graduado em Direito pela Universidade Estadual de Londrina (2002). Especialização em Direito Empresarial (2004) e Direito Previdenciário (2011-2012) pela Universidade Estadual de Londrina (UEL) e em Sociais Aplicadas pela Escola da Magistratura do Paraná (EMAP). Professor convidado do Curso de Pós-graduação da Faculdade Arthur Thomas e das Faculdades Integradas de Ourinhos. Professor dos cursos de Graduação e Pós Graduação em Direito no Centro Universitário Filadélfia.

^{3***} Graduando em Direito na Universidade Estadual de Londrina (UEL).

^{4****} Graduanda em Direito na Universidade Estadual de Londrina (UEL).

Abstract: The present study aims to analyze the framework of SARS-CoV-2 - a pandemic caused by COVID-19 in Brazil - characterizing it as an occupational disease, and the possibility of the patient apply for the temporary disability benefit from the Instituto Nacional do Seguro Social. In this sense the study traverse, the concept of temporary disability, presenting the requirements provided for in the legislation, so the laborer can apply for the benefit with the social security agency. Afterwards, the risk caused by COVID-19 to the Brazilian worker versus the need for work for survival will be analyzed. Consequently, the pandemic that has plagued Brazil is addressed, as well as discussing the possible characterization of such as an occupational disease, in a way that allows the worker to be infected by the virus to apply for the temporary disability benefit before the autarchy. To this end, it will be used as a deductive research method, in a bibliographic way, based on the Brazilian law and on others researchers. Finally, it is believed that there is a need to grant the temporary disability benefit to workers who apply for it because they have been infected with the COVID-19 virus, since it can be considered an occupational disease, having been acquired in the work environment.

Keywords: Covid-19. Temporary disability. Pandemic. INSS.

Recebido em: 01/10/2020

Aceito em: 03/02/2021

1 INTRODUÇÃO

No ano de 2019 o mundo foi acometido pela COVID-19, uma doença infecciosa causada pelo novo coronavírus, resultado da síndrome respiratória aguda grave 2 (SARS-CoV-2). A doença apresenta um espectro clínico que varia de infecções assintomáticas a quadros graves.

A enfermidade foi identificada pela primeira vez em seres humanos em dezembro de 2019 na cidade de Wuhan, localizada na China. Devido a sua rápida transmissão por meio das vias respiratórias, a doença originou uma pandemia, que se alastrou pelo mundo.

Entre as diversas consequências desta situação excepcional, o presente trabalho visa destacar sua relação direta com a desestabilização nas relações de trabalho no Brasil. Embora muitos trabalhadores tiveram suas atividades readequadas por exemplo por meio do teletrabalho, muitos segmentos considerados especiais, listados no artigo 3º, § 1º, e incisos do Decreto nº 10.282/2020, (não puderam suspender ou readequar suas atividades. (BRASIL, 2020a).

Desse modo os trabalhadores contidos nos seguimentos supra passaram a estar diretamente expostos ao vírus, desde o momento que saem de casa para ir ao trabalho, visto que necessitam do labor para sua sobrevivência.

Nesse contexto pretende-se analisar a possibilidade de caracterização da Covid19 como doença ocupacional. Sua caracterização permite que os trabalhadores dos setores essenciais que forem contaminados possam ter acesso ao benefício de incapacidade temporária, ao fazer seu requerimento no Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).

Além de abordar os requisitos para a concessão do benefício de incapacidade temporária o presente trabalho também analisará os dispositivos que versam sobre o tema na Medida Provisória 927 e a recente decisão do Supremo Tribunal Federal em relação as Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) ajuizadas contra a Medida Provisória.

2 BENEFÍCIO POR INCAPACIDADE TEMPORÁRIA

O benefício por incapacidade é conhecido no campo previdenciário pelo nome de Auxílio-Doença, sendo uma das alterações realizadas pela Reforma da Previdência, apontada pela Emenda Constitucional 103/2019 (BRASIL, 2019).

Anteriormente, o artigo 201 da Constituição Federal, o qual rege a organização da previdência social, possuía em sua redação que esta seria organizada sob a forma de regime geral, atendendo nos termos da lei a “cobertura dos eventos de doença, invalidez, morte e idade avançada” (BRASIL, 1988), conforme previa o inciso primeiro.

Após a emenda constitucional, o referido inciso foi substituído por “cobertura dos eventos de incapacidade temporária ou permanente para o trabalho e idade avançada” (BRASIL, 2019). Nota-se, portanto, que foi subtraído da legislação o termo doença, substituindo-o por incapacidade temporária, o que a doutrina entende que “tanto doença como invalidez são conceitos inadequados, pois a contingência social a ser coberta é a incapacidade para o trabalho, temporária ou permanente” (LEAL *et al*, 2020, p. 60).

Ademais, a exclusão do termo doença em sua generalidade, acaba por excluir algumas enfermidades da concessão do benefício, uma vez que “a doença propriamente dita não terá mais cobertura, salvo quando provocar incapacidade laboral” (CASTRO; LAZZARI, 2020, p. 898). Essa alteração, já era esperada pelos doutrinadores de Direito Previdenciário, visando que essa situação já ocorria na prática das perícias médicas, onde só se considerava inapto para o trabalho e pronto para receber o benefício aquele que não possuía condições, de fato, para retornar as suas atividades laborais.

No entanto, na legislação que rege a seguridade social, em seu artigo 18, se faz presente a redação constando que “o Regime Geral da Previdência Social compreende as seguintes prestações, devidas inclusive em razão de eventos decorrentes de acidente do trabalho, expressas em benefícios e serviços” (BRASIL, 1991). Nesse sentido, no inciso primeiro, alínea “e” ainda consta o auxílio-doença como um benefício que pode vir a ser solicitado pelo segurado.

A autarquia previdenciária em seu site - diante do qual, pode se solicitar benefício, bem como a prorrogação deste ou acompanhar o pagamento das prestações

– indica a definição de auxílio-doença, a qual podemos conceituar como “um benefício por incapacidade devido ao segurado do INSS que comprove, em perícia médica, estar temporariamente incapaz para o trabalho em decorrência de doença ou acidente” (BRASIL, 2019).

Carlos Alberto Pereira de Castro e João Batista Lazzari, quando abordam a temática, explicam que o auxílio-doença “é um benefício concedido ao segurado impedido temporariamente de trabalhar por doença ou acidente, ou por prescrição médica (por exemplo, no caso de gravidez de risco) acima do período previsto em lei” (CASTRO; LAZZARI, 2020, p. 1095).

O benefício de auxílio-doença se dá em consequência de alguns fatores que geram o afastamento do segurado das suas atividades laborais por um determinado tempo, que são chamados de fatos geradores, dos quais Leonardo Cacau Santos La Bradbury tipifica como “a) acidente do trabalho, incluindo doença profissional e doença do trabalho e as outras equiparações legais; b) acidente não relacionado ao trabalho (extralaboral); c) doença não relacionado ao trabalho (não ocupacional)” (BRADBURY, 2019, p. 323).

Cabe lembrar ainda, segundo a divisão de Bradbury, que esse benefício só será concedido caso esses tipos gerem uma incapacidade ao segurado por mais de 15 dias consecutivos, podendo ser dividida entre “total e provisória, que é aquela na qual admite-se a recuperação do segurado, por meio da cura da enfermidade ou lesão, com o retorno do segurado ao desempenho da sua atividade habitual” (BRADBURY, 2019, p. 323). Desta forma, a incapacidade total faz com que o segurado não volte a exercer suas atividades da forma anterior ao evento danoso.

Este benefício é visto como um benefício não programado, pois sua origem requisitória se dá através de um evento danoso repentino. Logo, benefícios não programados “são aqueles instituídos para cobrir eventos não planejados e os riscos sociais, que podem ser de causas diversas ou decorrentes de acidente do trabalho” (CASTRO; LAZZARI, 2020, p. 722).

No que tange aos requisitos para requerer o benefício, a autarquia previdenciária aponta 4, quais sejam:

*Cumprir carência de 12 contribuições mensais – a perícia médica do INSS avaliará a isenção de carência para doenças previstas na Portaria

Interministerial MPAS/MS nº 2998/2001, doenças profissionais, acidentes de trabalho e acidentes de qualquer natureza ou causa;

*Possuir qualidade de segurado (caso tenha perdido, deverá cumprir metade da carência de 12 meses a partir da nova filiação à Previdência Social – Lei nº 13.846/2019);

*Comprovar, em perícia médica, doença/acidente que o torne temporariamente incapaz para o seu trabalho;

***Para o empregado em empresa:** estar afastado do trabalho por mais de 15 dias (corridos ou intercalados dentro do prazo de 60 dias se pela mesma doença) (BRASIL, [2019?]).

Assim, “quando o beneficiário atende aos requisitos, embora não postule a prestação, diz-se que o mesmo possui direito adquirido à prestação previdenciário” (CASTRO; LAZZARI, 2020, p. 727). Nesse diapasão, após ter esse direito adquirido, “este se torna intangível por norma posterior, devendo ser concedido o benefício ou prestado o serviço nos termos do regramento existente à época da aquisição do direito, independentemente de quando for requerido” (CASTRO; LAZZARI, 2020, p. 727). Isso foi implementado para que não haja danos ao segurado por nova legislação que venha alterar requisitos que já foram cumpridos.

Em alguns casos, o preenchimento de alguns desses requisitos pode vir a ser suprimido, como nos termos do art. 26 da Lei 8.213/1991, a qual dispõe que “no caso de acidente de qualquer natureza ou causa, que inclui tanto acidente de trabalho e seus equiparados, como os casos de doença profissional ou do trabalho, bem como o acidente não relacionado ao trabalho” (BRADBURY, 2019, p. 326), serão concedidos sem a necessidade de cumprir o período de carência previsto em lei.

A concessão do benefício segue ainda o requisito da chamada DII (Data de Início da Incapacidade), a qual é determinada pelo perito e possui deves importância para o ordenamento jurídico e para a concessão do benefício para o segurado. Nesse sentido, a incapacidade “é aferida por perícia técnica, feita pelo médico do INSS e judicialmente pelo médico perito do juízo, que deve fixar em seu laudo a DII – Data de Início da Incapacidade, que é o momento no qual o segurado ficou incapaz” (BRADBURY, 2019, p. 327).

Diante do apontado, vê-se que a mudança trazida pela Emenda Constitucional é super relevante para a concessão do benefício para o segurado, uma vez que ele precisa comprovar que está incapaz para realizar o seu trabalho.

Além dos termos incapacidade provisória e total, são usados por alguns doutrinadores, os termos incapacidade parcial e permanente, diante dos quais, estas geram a concessão do benefício de auxílio-doença. Assim, sob o prisma de Leonardo Bradbury considera-se:

A incapacidade parcial e permanente é aquela na qual o segurado não pode mais desempenhar a sua atividade habitual, mas pode ser reabilitado para realizar outra atividade diversa da habitual, como, por exemplo, a situação do pedreiro que não pode mais carregar materiais pesados, em razão de crônicos problemas na coluna, não podendo assim, realizar a sua atividade habitual, mas pode realizar outras funções laborais que não exijam esforços físicos, como, por exemplo, a de porteiro de um edifício residencial (BRADBURY, 2019, p. 328).

Nesta senda, vislumbra-se que caso a incapacidade não seja permanente e haja a possibilidade de reabilitar o segurado para que ele desempenhe outra função diferente da anterior, o INSS o designa para realizá-la.

Desta forma, após receber o pedido do segurado, “o INSS deve processar de ofício o benefício, quando tiver ciência da incapacidade do segurado sem que este tenha requerido auxílio-doença (art. 76 do Decreto n. 3.048/1999)” (CASTRO; LAZZARI, 2020, p. 1099).

De antemão, nota-se, portanto, que a legislação vigente possui deveras características para a concessão do benefício de auxílio-doença – que hoje se denomina benefício por incapacidade temporária – de forma que o segurado precisa não apenas preencher os requisitos, mas comprovar dentro do quadro de sua saúde que não consegue realizar mais atividades laborais como anteriormente para que tenha sua benesse concedida.

Acredita-se, ainda, que a legislação e a perícia médica realizada no segurado, deve abarcar não apenas a patologia visível, mas observar todo o contexto em que tal está inserido. Então, para a concessão do benefício, este deve ser visto no direito previdenciário, “levando em conta o trabalho do segurado, o exame clínico pericial (somado aos atestados médicos, exames, prontuários etc.) e a empregabilidade (risco social, possibilidade de conseguir ou não retornar ao mercado de trabalho)” (CANELLA, 2019, p. 152).

Assim, com a situação ora vivida pelo país no ano de 2020, qual seja a da pandemia do covid-19, analisar-se-á como essa doença afetou a vida dos trabalhadores na sua rotina habitual.

3 A DUPLICIDADE DE RISCO DO TRABALHADOR BRASILEIRO: A COVID-19 COMO UMA DOENÇA OCUPACIONAL

A enfermidade causada pelo coronavírus ocasionou uma crise sanitária mundial, motivo pelo qual em 11 de março de 2020, a Organização Mundial da Saúde declarou a COVID-19 uma pandemia.

A transmissão da doença ocorre pelo ar ou pelo contato pessoal com secreções contaminadas, como gotículas de saliva, espirro, tosse ou contato com objetos e superfícies contaminadas, seguido de contato com a boca, nariz e olhos (BRASIL, [2020e]).

Frisa-se que qualquer pessoa que tenha contato em até um metro com uma pessoa infectada está em risco e pode ser contaminada. Ademais sabe-se a transmissibilidade dos pacientes infectados pela doença é em média de sete dias após o início dos sintomas. Contudo, estudos indicam que a transmissão pode ocorrer antes mesmos dos primeiros sintomas (ESPIRITO SANTO (Estado), 2020).

Em 17 de setembro de 2020, o Brasil havia somado, desde o início da pandemia, 4.455.386 casos de covid-19. A velocidade com que o vírus se disseminou atingiu toda a população com muito despreparo, de modo que as relações interpessoais, em um contexto geral, sofreram diversas mudanças (CENTER FOR SYSTEMS SCIENCE AND ENGINEERING, 2020).

Este contexto propiciou a notória desestabilização nas relações de trabalho no país, visto que o Brasil vivencia um momento de análises e incertezas, tendo em vista a paralização de vários setores e a conseqüente crise econômica que o assola.

No mercado de trabalho muitos tiveram suas atividades readequadas, motivadas pelo distanciamento social e a possibilidade de frear disseminação do vírus, contudo, os trabalhadores dos segmentos especiais, listados no artigo 3º, § 1º, e incisos do Decreto nº 10.282/2020 (BRASIL, 2020a), não puderam suspender ou readequar suas atividades, isto é, se encontraram totalmente vulneráveis a

contaminação do vírus e suas consequências, que podem variar desde um quadro leve ou assintomático até o comprometimento total de órgãos, podendo levar a morte.

Ademais, ressalta-se que embora a Subsecretaria de Inspeção do Trabalho tenha expedido o Ofício Circular SEI nº 1088/2020/ME (BRASIL, 2020d) com orientações gerais para trabalhadores e empregadores a fim de achatar a curva de contágio da COVID-19, a realidade experimentada por estes é significativamente distinta. A baixa fiscalização, somado ao fato de que muitas pessoas contaminadas são assintomáticas fazem com que o vírus continue a se disseminar no ambiente de trabalho.

Ante ao exposto e tendo em vista a crise econômica e sua direta ligação com o aumento do desemprego, o trabalhador do segmento especial, ao que garantir a sua subsistência, bem como a de seu grupo familiar, não possui outra alternativa, senão a de permanecer no seu emprego.

Neste sentido, argumenta-se que o trabalhador infectado deve ter seus direitos protegidos, uma vez que o ambiente de trabalho é uma proteção constitucional garantida ao trabalhador. Assim, preleciona Sebastião Geraldo de Oliveira:

O meio ambiente do trabalho está inserido no meio ambiente geral (art. 200, VIII, da Constituição da República), de modo que é impossível alcançar qualidade de vida, sem ter qualidade de trabalho, nem se pode atingir meio ambiente equilibrado e sustentável ignorando o meio ambiente do trabalho. Dentro desse espírito a Constituição de 1988 estabeleceu expressamente que a ordem econômica deve observar o princípio de defesa do meio ambiente (art. 170, VI) (OLIVEIRA, 2010, p. 83).

Salienta-se que esta garantia não se restringe à proteção das relações trabalhistas do trabalhador com seu empregador, mas também à proteção à saúde e segurança do trabalhador no ambiente laboral, a fim de garantir a dignidade da pessoa humana.

De igual modo se manifesta Lucilaine Ignacio da Silva ao utilizar dos conhecimentos de Gaulejac para demonstrar a importância do trabalho para a sociedade, na qual aponta que:

O trabalho expressa o sentido da atividade humana e não pode ser considerado somente como fonte de produção e de resultados (GAULEJAC, 2007, p. 289 apud SILVA, 2020, p. 248).

O sujeito humano aspira o desejo de se construir e de se realizar com dignidade, e a maneira pela qual isso toma forma, é pelo trabalho (SILVA, 2020, p. 248).

Diante do exposto, a Lei 13.979/2020, em específico o artigo 3º J dispõe que durante a pandemia, “o público e os empregadores ou contratantes adotarão, imediatamente, medidas para preservar a saúde e a vida de todos os profissionais considerados essenciais ao controle de doenças e à manutenção da ordem pública” (BRASIL, 2020b). Nesta senda, nota-se que a legislação ora tratada aponta a necessidade de as empresas assegurarem a saúde do trabalhador que tem seu serviço considerado como essencial no período pandêmico.

Ainda neste artigo, o inciso primeiro aponta quais atividades podem ser consideradas como essenciais, taxando 30 alíneas de serviços que não deveriam ser suspensos, devendo se arriscar ao contágio em prol da sociedade no geral. Salienta-se ainda, que no inciso segundo do artigo 3º-J, o legislador fixou a encargo do poder público e dos empregadores ou contratantes, o fornecimento gratuito de equipamentos de proteção para aqueles que possuem contato direto com pessoas infectadas, bem como, concede a “prioridade para fazer testes de diagnósticos da Covid-19 e serão tempestivamente tratados e orientados sobre sua condição de saúde e sobre sua aptidão de retornar ao trabalho” (BRASIL, 2020b).

Entretanto, a realidade vivida pelos trabalhadores brasileiros, a acaba se distanciando da teoria legal, tendo em vista que, na verdade, os responsáveis pelas empresas, querem que seus funcionários produzam, e com receio de perder o emprego, trabalhadores acabam por aceitar essa condição. Ademais, é muito complexo estabelecer o local exato de contágio, bem como, se o trabalhador está contaminado pelo vírus, caso aquele seja assintomático.

Não obstante, é no trabalho em si, que se sente os impactos mais severos da pandemia, uma vez que tem sido um espaço deveras afetado desde o início do período. Ademais, Silva reflete que:

O cenário de incerteza, o medo de perder o emprego, a insegurança devida aos problemas de saúde pública, afeta e desestabiliza por demais o trabalhador, pois a pandemia acabou por servir como um grande laboratório de testes para novas relações de trabalho, novas tecnologias de sistemas mais eficientes e de organização dos negócios. O precariado fica latente (SILVA, 2020, p. 250).

Por isso, há cita-se a relação do duplo grau de risco enfrentado pelo trabalhador no período pandêmico, uma vez que este é o lado mais fraco da relação. Não é por menos, que diante da situação enfrentada, o sustento da família de muitos brasileiros sofreu os impactos trazidos pela pandemia, principalmente para trabalhadores informais, que estão acostumado a trabalhar no contato direto com a população em massa. Logo, “com o objetivo de garantir o sustento próprio e das famílias, estes trabalhadores que estão fora da formalidade terão de sair às ruas e tal conduta torna as medidas sanitárias ineficazes, atingindo a toda a coletividade” (MOURA, 2020).

Em decorrência disso, muitos trabalhadores brasileiros se viram na necessidade de inovar o seu campo de trabalho e, por vezes, até mesmo ampliá-lo para auferir melhor renda. O governo federal, não se manteve inerte frente a batalha da população, uma vez que concedeu o denominado Auxílio Emergencial para suprir as necessidades básicas daqueles que perderam seu emprego por conta da pandemia ou aos que se encaixam nos requisitos abordados pela Lei.

A medida provisória 927, a qual dispõe de medidas trabalhistas para o período excepcional proporcionado pela pandemia, apesar de ter sua vigência encerrada, apresentava no artigo 29 uma característica muito relevante para a situação ora vivida pelo país, tendo em vista que possuía na sua redação que “os casos de contaminação pelo coronavírus (covid-19) não serão considerados ocupacionais, exceto mediante comprovação do nexo causal” (BRASIL, 2020c).

Sob esse prisma, Carmelina Dias Bastos de Moura utiliza da visão de Franco Filho e Maranhão, para apontar quatro pilares dos quais a referida medida provisória pautou-se, tentando enfrentar por si a pandemia, de acordo com os seguintes aspectos:

a fixação do escopo nuclear de máxima manutenção do emprego e da renda; (b) o reconhecimento de que o estado de calamidade pública impele à hipótese jurídica de força maior; (c) a priorização da negociação individual entre os sujeitos da relação trabalhista (empregados e empregadores); e (d) a promoção de intensa flexibilização contratual (FRANCO FILHO; MARANHÃO, 2020, p. 2 apud MOURA, 2020).

Esse artigo gerou muita discussão no período, devido a alegação de sua inconstitucionalidade, chegando até o Supremo Tribunal Federal para julgar sete Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) que versavam sobre a temática e acabou por suspender o artigo 29 da Medida Provisória 927/2020 (BRASIL, 2020c). O Ministro Alexandre de Moraes expôs que o referido artigo “ofende inúmeros trabalhadores de atividades essenciais que continuam expostos ao risco” (SOARES FILHO, 2020).

Quando se aborda a doença ocupacional, estar-se-á dizer o gênero como um todo, no qual possui duas espécies, sendo elas: a Doença Profissional e a Doença do Trabalho. Para tanto, Leonardo Bradbury as difere da seguinte forma:

A Doença Profissional é aquela que está ligada ao exercício de determinada profissão como, por exemplo, a silicose que afeta os mineiros, em razão da inalação da sílica existente no ar dos túneis e galerias. [...] A Doença do Trabalho é aquela relaciona com as condições específicas do trabalho realizado, como, por exemplo, a surdez adquirida por um garçom que trabalhe em um ambiente extremamente ruidoso, como um bar no qual se apresentam bandas de rock sem a devida acústica (BRADBURY, 2019, p. 334).

Estes termos estão previstos no artigo 20 da Lei 8.213/91, o qual considera os tipos de acidentes de trabalho. Insta salientar que na primeira o nexos causal é presumido, já na segunda, não, necessitando comprovar o nexos pelo segurado. Ademais, apesar da medida provisória ter encerrado sua vigência, no inciso primeiro do artigo citado, constam as doenças que não são consideradas como doença do trabalho, estando presente na alínea “d”, uma que chama atenção, na qual aponta a redação que “a doença endêmica adquirida por segurado habitante de região em que ela se desenvolva, salvo comprovação de que é resultante de exposição ou contato direto determinado pela natureza do trabalho” (BRASIL, 1991).

Desta forma, elucida-se que a alínea presente no artigo 20 da Lei 8.213/91 (BRASIL, 1991) tem a mesma função do artigo 29 da Medida Provisória que foi declarada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal, qual seja a de afastar a caracterização de doença ocupacional para o trabalhador que está exposto aos riscos da epidemia.

Em relação a isso, discute-se a possibilidade do trabalhador infectado pelo COVID-19 perceber o benefício de incapacidade temporária acidentária.

Explica-se que como o trabalhador esteve vulnerável a contaminação do vírus e suas consequências, por razões de trabalho, não há motivo para que o benefício recebido seja o de incapacidade temporária previdenciária.

Partindo dessa visão, resta como motivo suficiente, a necessidade de concessão do benefício para o segurado, podendo o trabalhador usufruir de todos os direitos pertinentes ao benefício de incapacidade temporária acidentária, como não precisar de carência para realizar seu requerimento, estabilidade no emprego garantida por até 12 meses após o retorno ao trabalho e a obrigatoriedade de o empregador depositar seu FGTS durante o período de afastamento.

Alinhado ao exposto até aqui, o Supremo Tribunal Federal reconheceu por meio de liminar “a covid-19 como doença ocupacional, permite que trabalhadores de setores essenciais que forem contaminados possam ter acesso a benefícios como auxílio-doença, protegidos pelo Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS)” (BRASIL, 2020f). Desta forma, a medida corrobora com o apresentado em tela, garantindo direitos a todos os trabalhadores que se encontram expostos ao vírus em suas atividades laborais.

Desse modo, resta claro a possibilidade da concessão do benefício para o trabalhador brasileiro, de forma que este tenha seus direitos previstos em lei garantidos, caso venha a contrair o vírus da covid-19.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em 11 de março de 2020, a Organização Mundial da Saúde declarou a COVID-19 uma pandemia, a sua repercussão se espalhou por todos os segmentos da sociedade, desde as relações interpessoais as relações de trabalho, gerando consequências nocivas aos seus protagonistas, sobretudo aqueles trabalhadores dos setores essenciais elencados no artigo 3º, § 1º, e incisos do Decreto nº 10.282/2020 (BRASIL, 2020a).

Este trabalhador do seguimento especial foi acometido psicologicamente pelo medo da contaminação ao ter que sair de casa, agravado pela possibilidade de trazer o vírus consigo de volta, podendo infectar seus familiares. O medo contrasta com a necessidade de garantir a sua subsistência, motivo pelo qual o trabalhador se submete

a essa vulnerabilidade, muitas vezes tendo que trabalhar sem os equipamentos de proteção necessários à sua proteção.

Nesse contexto é que o presente trabalho analisou e concluiu pela possibilidade de caracterização da Covid-19 como doença ocupacional, permitindo assim, que os contaminados possam ter acesso ao benefício de incapacidade temporária acidentária, e não somente ao benefício de incapacidade temporária previdenciária, ao fazer seu requerimento no Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).

Então, alinhado com a decisão do Supremo Tribunal Federal, o benefício em tela garante a estabilidade do trabalhador, assegurando, portanto, seus direitos em caso de contágio da pandemia.

REFERÊNCIAS

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: 16 set. 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, 2020a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato20192022/2020/decreto/D10282.htm. Acesso em: 12 ago. 2020.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019**. Altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias. Brasília, DF: Presidência da República, 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm. Acesso em: 15 set. 2020.

BRASIL. Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). Auxílio-doença. **Governo Federal**, [2019?]. Disponível em: <https://www.inss.gov.br/beneficios/auxilio-doenca>. Acesso em: 10 set. 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: 10 set. 2020.

BRASIL. **Lei nº 13.979, de 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, 2020b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/Lei/L13979.htm. Acesso em: 25 set. 2020.

BRASIL. **Medida Provisória nº 927, de 22 de março de 2020.** Dispõe sobre as medidas trabalhistas para enfrentamento do estado de calamidade pública[...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2020c. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/Mpv/mpv927.htm. Acesso em: 12 ago. 2020.

BRASIL. Ministério Da Economia. **Ofício Circular Sei nº 1088/2020/Me.** Brasília, DF: Presidência da República, 2020d. Disponível em: https://enit.trabalho.gov.br/portal/images/PDF/SIT__orienta%C3%A7%C3%B5es_gerais_para_trabalhadores_e_empregadores.pdf. Acesso em: 29 set. 2020

BRASIL. Ministério da Saúde. O que é Covid-19. **Governo Federal**, [S./], [2020e]. Disponível em: <https://coronavirus.saude.gov.br/sobre-a-doenca#o-que-e-covid>. Acesso em: 11 ago. 2020.

BRASIL. Senado Federal. Para STF, covid-19 é doença ocupacional e auditores poderão autuar empresas. **Senado Federal**, Brasília, 30 de abril de 2020f. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/04/30/para-stf-covid-19-e-doenca-ocupacional-e-auditores-poderao-autuar-empresas>. Acesso em: 28 set. 2020.

ESPIRITO SANTO (Estado). Coronavírus COVID-19. **Governo do Estado do Espírito Santo**, [S./], 2020. Disponível em: <https://coronavirus.es.gov.br/>. Acesso em 30 set. 2020.

BRADBURY, Leonardo Cacau Santos La. **Curso prático de direito e processo previdenciário.** 2 ed. Curitiba: Juruá, 2019.

CANELLA, Renata Brandão. Adicional de 25% na aposentadoria: garantia aos aposentados de todas as modalidades de aposentadoria que comprovem grande invalidez. *In*: CANELLA, Renata S. Brandão; CANELLA, Sérgio Eduardo (org.). **Direito previdenciário: atualidades e tendências.** Londrina, PR: Thoth, 2019.

CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. **Manual de Direito Previdenciário.** 23. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

CENTER FOR SYSTEMS SCIENCE AND ENGINEERING. COVID-19 Dashboard by the Center for Systems Science and Engineering (CSSE) at Johns Hopkins University (JHU). Data last updated: 2020/08/11. **Center for Systems Science and Engineering**, [S. /], 2020. Disponível em:

<https://www.arcgis.com/apps/opstdashboard/index.html#/bda7594740fd40299423467b48e9ecf6>. Acesso em: 11 ago. 2020.

FRANCO FILHO, Georgenor de Sousa; MARANHÃO, Ney. COVID-19: Força Maior e Fato do Príncipe. **Academia Brasileira de Direito do Trabalho**, Belém, PA, mar. 2020. Disponível em: <http://www.andt.org.br/f/COVID-19%20-%20FOR%C3%87A%20MAIOR%20E%20FATO%20DO%20PR%C3%8DNCIPE.pdf>. Acesso em: 11 ago. 2020.

GAULEJAC, Vicent de. **Gestão como doença social**: ideologia, poder gerencialista e fragmentação social. Tradução: Ivo Storniolo. Aparecida, SP: Ideias & Letras, 2007. (Coleção Management, 4).

LEAL, Bruno Bianco *et al.* **Reforma previdenciária**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.

MOURA, Carmelina Dias Bastos de. O regime jurídico dos contratos individuais de trabalho no contexto da pandemia da covid-19. **Revista Caderno Virtual**, [S.I.], [2020]. Disponível em: https://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/04_4700-15321-1-sm.pdf. Acesso em: 11 ago. 2020.

OLIVEIRA, Sebastião Geraldo de. **Proteção Jurídica à Saúde do Trabalhador**. 6.ed. São Paulo: LTr, 2010.

SILVA, Lucilaine Ignacio da. Trabalho e Pandemia Sob o Enlace da Fraternidade. *In*: VERONESE, Josiane Rose Petry; MACHADO, Carlos Augusto Alcântara; POZZOLI, Lafayette (org.). **Pandemia, Direito e Fraternidade**: um mundo novo nascerá. Caruaru, PE: Asces, 2020.

SOARES FILHO, José. O contágio pela Covid-19 caracteriza doença ocupacional?. **Revista Consultor Jurídico**, [S.I.], 16 de julho de 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-jul-16/soares-filho-covid-19-doenca-ocupacional>. Acesso em: 19 set. 2020.

DOI: <https://doi.org/10.30749/2177-8337.v24n50p92-112>

LEGISLAÇÃO AMBIENTAL VERSUS DEGRADAÇÃO DE MATAS CILIARES

ENVIRONMENTAL LEGISLATION VERSUS RIPARIAN FORESTS DEGRADATION

Virgílica Augusta da Costa Nunes^{1*}
Reis Friede^{2**}
Maria Geralda de Miranda^{3***}
Airtton Antonio Castagna^{4****}

Resumo: O presente trabalho destaca a essencialidade das matas ciliares para a utilização e preservação dos recursos hídricos do planeta e por conseguinte do ambiente que permite a vida humana, tendo como foco o caso do rio Paraíba do Sul; rio que se estende por três Estados brasileiros: São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro. Realiza um levantamento cronológico dos comandos normativos brasileiros - federais e estaduais, concernentes à questão da utilização e da preservação dos recursos hídricos, com ênfase, também, no rio Paraíba do Sul.

Palavras-Chave: Matas ciliares. Recursos hídricos. Legislação ambiental. Educação ambiental.

^{1*} Mestrado Profissional em Desenvolvimento Local (UNISUAM). Possui graduação em Abi - Letras Português - Alemão pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (1975), graduação em Pedagogia (Supervisão e Administração Escolar) pelo Instituto Isabel (1982), graduação em Direito pela UNISUAM (1999) e Especialização em Psicologia Jurídica pela UCAM. Docente de Língua Portuguesa na rede privada e na municipal. Chefe da Supervisão Pedagógica na rede privada. Atualmente, exerce a função de Chefe de Gabinete do Reitor do Colégio Pedro II.

^{2**} Desembargador Federal, Presidente Eleito do Tribunal Regional Federal da 2ª Região (biênio 2019/21), Mestre e Doutor em Direito, Professor Adjunto da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO), Professor do programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Local da UNISUAM, Professor do Mestrado Profissional em Gestão do Trabalho para Qualidade do Ambiente Construído (MPGTQAC/USU).

^{3***} Possui graduação em Comunicação Social (Jornalismo) pela FACHA e em Letras Clássicas e Vernáculas pela FEUC. Doutora em Estudos Culturais pela UFF. Pós-doutorado em Políticas Públicas e Formação Humana pela UERJ, em Narrativas Visuais pela Universidade Clássica de Lisboa e em Estudos Culturais Africanos pela UFRJ. Professora do programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Local da UNISUAM. Desenvolve estudos no âmbito do Desenvolvimento sustentável, da Educação ambiental, da cultura e da Educação.

^{4****} Doutor em Agronomia (Docteur Ingénieur - Sciences et Techniques des Productions Animales) também pelo Institut National Agronomique Paris-Grignon (1983). Mestre em Agronomia pelo Institut National Agronomique Paris-Grignon (1980) e Professor na Fundação Técnico-Educacional Souza Marques e Professor dos Cursos de Graduação e Pós-Graduação da Universidade Santa Úrsula.

Abstract: The present paper highlights the essentiality of riparian forests for the use and preservation of the planet's water resources and, consequently, the environment that allows human life, focusing on the Paraíba do Sul river, which extends across three Brazilian states: São Paulo, Minas Gerais, and Rio de Janeiro. It carries out a chronological survey of the Brazilian normative commands - federal and state, concerning the issue of the use and preservation of water resources, also emphasizing the Paraíba do Sul River.

Keywords: Riparian forests. Water resources. Environmental legislation. Environmental education.

Recebido em: 22/06/2021
Aceito em: 25/06/2021

1 INTRODUÇÃO

As matas ciliares são formações vegetais que ocorrem ao longo dos cursos d'água, funcionam como filtros, retendo defensivos agrícolas, poluentes e sedimentos que seriam transportados para os cursos d'água, dessa forma afetando diretamente a quantidade e a qualidade da água e, conseqüentemente, a fauna aquática e as populações humanas ribeirinhas e dependentes da água e, ou, da energia daí advinda. Exercem, assim, um papel semelhante àquele desempenhado pelos cílios ao proteger os olhos humanos. Também desempenham papel importante pela formação dos corredores de fluxo gênico, podendo interligar populações vegetais e animais que foram separadas pelo processo de fragmentação do bioma natural, além de mitigarem os processos erosivos do solo, principalmente em áreas de relevo acidentado (MARTINS, 2001; BOTELHO et al., 1995).

Em conseqüência da crise hídrica ocorrida na região sudeste do Brasil no início do século XXI, foi realizada uma campanha com o objetivo de implantar a cultura do consumo racional da água, mediante a criação de consciência coletiva para a sustentabilidade em prol da sobrevivência da espécie humana, uma vez que o descaso pela carência das matas ciliares colaborou para a insuficiência fluvial, interferindo no ciclo das águas e, por conseguinte, na perenidade dos rios,

fatos que comprometeram não só o deslocamento de pessoas e bens, mas também o abastecimento hídrico e energético das cidades.

O rio Paraíba do Sul, cortando três estados de grande importância, São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais, gera energia elétrica e responde pelo abastecimento hídrico de numerosas populações. Entretanto, a deterioração das matas ciliares determina a vulnerabilidade deste rio ao longo de seu percurso. A devastação florestal produzida pela má conduta dos humanos, no que concerne ao Rio Paraíba do Sul, é de tal ordem que provocou profundo desequilíbrio ambiental. Os distúrbios provocados por atividades humanas são, na maioria das vezes, mais intensos do que os naturais, pois comprometem a sucessão secundária. As principais causas de degradação das matas ciliares são: desmatamento para cultivos agrícolas, expansão de áreas urbanas, extração de madeira, mineração de areia, exploração turística mal planejada, etc. (KAGEYAMA et al., 1989). É de bom alvitre desenvolver valores sociais e mais senso de responsabilidade como estratégia de ética ambiental para se atingir a utilização eficiente do bem público sem comprometer os comandos normativos originários para tal desfrute (SEN, 2015).

A reconhecida vulnerabilidade dos sistemas naturais deve ser compensada pela proteção oferecida pela legislação vigente e, também, participação humana conscientizada em prol da conservação e preservação da natureza. Lenzi (1994) adverte que “isso nos indica que os valores políticos modernos precisam ser rearticulados a partir das exigências de uma época que anseia por um novo olhar e uma nova política para o planeta”.

Assim, o objetivo deste trabalho é avaliar até que ponto a eficácia social da norma guarda relação com o cumprimento fidedigno dos regramentos ambientais, tendo por base o aprimoramento da educação para o alicerce da gestão hídrica em andamento, pois como ramificação da gestão ambiental, esta se encontra cada vez mais incorporada à educação ambiental sob o prisma da abordagem atual inserida nas diferentes disciplinas escolares, ainda que não consigam gerar efetiva informação ambiental de ponta. A Política Pública

Ambiental dos Recursos Hídricos, implementada pelos órgãos governamentais sem o controle dos comandos normativos expressos, constitui o principal fato gerador da vulnerabilidade dos recursos hídricos, e da consequente ineficácia social originada pela inadequação à realidade social capaz de invalidar uma norma.

2 POLÍTICA AMBIENTAL APLICADA ÀS MATAS CILIARES

A política ambiental é aqui entendida como o conjunto de normas, leis e ações públicas direcionadas à preservação das matas ciliares nas margens do rio Paraíba do Sul. Diante disto, comenta-se sob a mesma ótica o conteúdo do Direito Ambiental (DA) e algumas leis selecionadas a partir da legislação a respeito do meio ambiente. Segundo Diniz (2010, p. 203-204), o Direito Ambiental é um

conjunto de normas que reconhecem e tornam efetivo ao ser humano o direito a um meio ambiente são, tutelando-o na medida de seus interesses, sem prejudicar a defesa dos interesses gerais pelas entidades públicas e associações particulares. É o conjunto de normas que têm por fim impedir a destruição da natureza, controlar a poluição, preservar os recursos naturais e restaurar os elementos naturais destruídos.

Sobre o meio ambiente, é a Lei n.º 6.938, de 31 de agosto de 1981, conhecida por Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), que o conceitua, em seu art. 3º, inciso I, como “o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas” (BRASIL, 1981).

No intento de proteção às matas ciliares, promove-se a busca dos aspectos legais relacionados à sua imprescindibilidade ambiental para apresentar o contraste entre a vasta quantidade de normas existentes a respeito e sua efetiva aplicabilidade. Assim, a abordagem em favor das matas ciliares não se restringe apenas às causas que originaram sua carência nas margens, mas a todo

ordenamento jurídico que versa sobre qualquer um dos efeitos determinantes para sua recomposição.

Visto que a devastação ciliar provoca desdobramentos oriundos da relação direta entre as causas e efeitos condicionantes da sua dificuldade em se manter, elencam-se, por ordinário, os principais motivos que justificam o devido reflorestamento, a saber: erosão, assoreamento, enchentes, poluição, clima, desbarrancamento, desmatamento, mitigação da biodiversidade e a inexistência ou, então, corredores ecológicos frágeis, entre outros.

Diante da ausência da vegetação ciliar nas margens do rio Paraíba do Sul, imprescindível cotejar os comandos normativos com a falência das matas, cuja ineficácia da gestão será demonstrada pelas evidências socioambientais produzidas pelo próprio homem ao seu meio ambiente, em seu próprio território e sob sua inteira responsabilidade. Santos (2012, p. 96) reconhece o fato gerador desse desequilíbrio entre as ações humanas e a utilização do solo como a falta de pertencimento, quando afirma que

O território não é apenas o resultado da superposição de um conjunto de sistemas naturais e um conjunto de sistemas de coisas criadas pelo homem. O território é o chão e mais a população, isto é, uma identidade, o fato e o sentimento de pertencer àquilo que nos pertence.

O pioneirismo ambiental data de 1934, com a promulgação do Código das Águas, regulamentado pelo Decreto n.º 24.643, de 10/07/1934, e da Constituição Republicana, de 16/07/1934 (BRASIL, 1934). A Constituição Republicana reformou os princípios da República Velha para atender a mudanças progressistas e organizar um regime democrático que assumisse a ideia de nação com unidade, liberdade, justiça e bem-estar social e econômico; durou apenas três anos e, oficialmente, vigorou só por um ano, sendo suspensa pela Lei de Segurança Nacional. Nunca funcionou à risca nem cumpriu os princípios que lhes foram outorgados. Serviu, entretanto, para oficializar a reforma político-social brasileira. A Constituição de 1934 também não observou os comandos

normativos direcionados ao meio ambiente que disciplinavam o domínio dos recursos hídricos outorgados à União e aos Estados.

Neste período, o Código das Águas evidenciou-se ao ser considerado como uma das mais completas legislações a tratar das águas no mundo, embora, ironicamente, fosse utilizado de forma relativa no Brasil. Esse Código teria proporcionado maior apoio à questão ambiental se a maioria de seus dispositivos legais, como as medidas de conservação, proteção e recuperação das águas tivesse sido transformada em leis especiais ou regulamentos para imediata aplicabilidade, porém a inércia não permitiu. Grande parte dos dispositivos, efetivamente regulamentados e aplicados, compreendia apenas políticas para a produção de energia, objetivando a instalação e exploração de novas indústrias no país. É certo que se inovou com os princípios do “poluidor-pagador e usuário-pagador” insertos nos artigos 111 e 112 do Código das Águas; no entanto, só bem mais tarde foram postos em prática e, mesmo assim, em decorrência de outras legislações do país.

Deste modo, o Código das Águas prosseguiu por meio de algumas modificações a respeito de temas ambientais até a tutela ampla da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB), consolidadas no Capítulo VI - Do Meio Ambiente, Art. 225, *caput* e §§ 1.º ao 6.º, efetivando a conectividade das leis entre o homem e o meio ambiente quando garante a todos o direito do equilíbrio ecológico ao meio ambiente por representar um dos patrimônios de uso comum do povo, além de essencial a uma vida sadia e de qualidade (BRASIL, 1988).

A efetividade deste direito se sustenta por meio da atribuição do Poder Público em garantir segurança jurídica à sociedade, na condição de, duplamente atores, atuarem na responsabilidade de defender e preservar os cidadãos dos mundos presente e futuro (SANTOS, 2012).

A CRFB/88 descreve os bens relativos aos recursos hídricos pertencentes à União no art. 20, inciso III, ao listar “os lagos, rios e quaisquer correntes de água em terrenos de seu domínio, ou que banhem mais de um Estado, sirvam

de limites com outros países, ou se estendam a território estrangeiro ou dele provenham...” e aos Estados, em seu art. 26, inciso I, quando inclui “as águas superficiais ou subterrâneas, fluentes, emergentes e em depósito, ressalvadas, na forma da lei, as decorrentes de obras da União” (BRASIL, 1988).

O presente estudo se presta à presença efetiva e de direito das matas ciliares nas margens dos rios, porém, é possível verificar o quanto as leis dependem da sociedade e do seu íntimo para subsistirem e se tornarem eficazes, pois somente o fato delas terem sido criadas não garante sua aplicação. Sen (2015, p. 347) defende que “é o poder da razão que nos permite levar em consideração nossas obrigações e nossos ideais tanto quanto nossos interesses e nossas vantagens”.

É nesta polêmica ambiental que as matas ciliares se encontram. Leff (2014, p. 61) assegura que “a problemática ambiental - a poluição e degradação do meio, a crise de recursos naturais, energéticos e de alimentos - surgiu nas últimas décadas do século XX como uma crise de civilização, questionando a racionalidade econômica e tecnológica dominantes”.

Diante da impotência em assegurar tanto a preservação quanto a recomposição nas margens dos recursos hídricos, em especial do rio Paraíba do Sul, reitera-se que a função dessas matas representa a saúde dos recursos hídricos existentes no planeta e, por conseguinte, da humanidade, sendo sua não valorização a causa de impacto ambiental de grandes consequências ao meio ambiente, sobretudo ao referido rio.

Tendo em vista a existência de vasta legislação, credita-se ao Estado a implementação de uma política de gerenciamento eficaz para o fiel cumprimento dos comandos normativos e a obtenção de profícuos resultados. Pois não basta só criar, posto que o problema da gestão, hoje, reside na fase de execução. Leis são criadas para serem obedecidas, não descumpridas. Sen (2015, p. 318) sustenta que necessitamos de uma estrutura capaz de avaliar adequadamente a realidade e, também, de instituições que atuem em favor dos objetivos e valores adotados pela sociedade.

Na mesma esteira ambiental, ressalte-se que além do Código da Águas de 1934 e da CRFB/88, existe grande quantidade de normas jurídicas relacionadas ao meio ambiente, identificadas como infraconstitucionais e assim denominadas por se encontrarem, hierarquicamente, abaixo da Constituição Federal, a Lei Maior do Estado.

Sabe-se que a problemática ambiental não é uma preocupação recente e teve origem no século passado, com a promulgação do Código das Águas de 1934, regulamentado pelo Decreto n.º 24.643, de 10/07/1934, vigente até a presente data, ainda que tenha sido logo em seguida modificado pelo Decreto-Lei n.º 852, de 1938, e demais ordenamentos jurídicos posteriores, inclusive, a Constituição Federal de 1988.

A iniciativa regulamentar do antigo decreto, conhecido por Código das Águas, traçou dentre outras providências o rol das águas públicas de uso comum como as correntes, as fontes, os reservatórios públicos e as nascentes, reconhecendo a perenidade das águas como condição essencial para considerá-las públicas, delineando o rumo que tomaria o sistema hídrico dali por diante, resultado de uma ação pioneira no Brasil. Também, este código estabeleceu os domínios da União e dos Estados frente aos recursos hídricos, conforme a serventia dos seus limites e seu percurso, ainda que sua mensagem normativa enfatizasse o uso adequado da água para a geração de energia.

Na promulgação do Código das Águas de 1934, a água doce era farta e totalmente disponível, e o Brasil não se preocupava com a situação futura do recurso natural então abundante. Os vários impactos ambientais devidos às ações antrópicas acontecidas, a exemplo da devastação das matas ciliares dos rios, dos sucessivos desmatamentos em virtude da exploração industrial durante anos, passaram a preocupar a região Sudeste em relação aos níveis de agressão ao rio Paraíba do Sul e, também, às captações das águas, com prejuízo da vida perene do rio.

Após o Código das Águas de 1934, surgiu o que hoje se conhece por antigo Código Florestal, instituído pela Lei n.º 4.771, de 15/09/1965, que se

revestiu da exigência de autoridades ambientais superiores para regularizar o meio ambiente e definir o procedimento administrativo competente para licenciar ou autorizar a criação ou a execução das atividades no meio urbano ou rural.

Em seguida, veio a Lei n.º 6.902, de 27 de abril de 1981, que defendia o texto da Lei n.º 4.771/1965, criando estações ecológicas e áreas de proteção ambiental. Pode-se afirmar sobre estas criações que, em prol da preservação das matas ciliares desde 1981, esta lei promovia a proteção do ambiente natural e o desenvolvimento da educação conservacionista, pois coibia modificações no ambiente natural que colocassem em perigo a sobrevivência das espécies em terras ocupadas e modificadas pelo homem. Era o reflexo da crise da civilização.

Ainda sob a égide da Lei n.º 6.902/81, foi desenvolvido o planejamento regional para o uso racional de recursos naturais, de modo que se inibissem a erosão das terras e o assoreamento dos recursos hídricos existentes. Previa também reposição e reconstituição da situação anterior e aplicação das penalidades pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais (IBAMA) ou do órgão estadual correlato.

Adiante, a Lei n.º 6.938, de 31 de agosto de 1981, introduz e estrutura a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA) para seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, ao destacar a exigência de se construir uma política de educação ambiental em todos os níveis de ensino, inclusive para educação da coletividade em defesa do meio ambiente. De acordo com Mészáros (2012, p. 53), “nunca é demais salientar a importância da concepção mais ampla de educação, expressa na frase: a aprendizagem é a nossa própria vida”.

Por meio da lei em comento, fica constituído o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA) pelos órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos antigos Territórios e dos Municípios, bem como das fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental e instituído o Cadastro de Defesa Ambiental. Supõe-se que esta lei tenha sido promulgada por influência da Conferência das Nações Unidas sobre Ambiente Humano, em Estocolmo, ao abordar o tema em junho de 1972.

Em se tratando da recomposição das matas ciliares e da política ambiental aplicável, objetos do presente estudo, a Lei n.º 6.938/81 faz menção a vários incisos dos artigos 2.º e 3.º que versam sobre recuperação das áreas degradadas, proteção de áreas ameaçadas pela degradação e novo entendimento acerca dos recursos ambientais, alterados, mais tarde, pela Lei n.º 7.804/1989.

O Decreto 87.561, de 13 de setembro de 1982, vem corroborar o ciclo de recuperação, proteção e defesa ambiental, especificamente, da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul, mediante Projeto Gerencial com os respectivos mapas e relatórios da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). E, somente nove anos após a promulgação da Lei n.º 6.902/81 e da Lei n.º 6.938/81, surge o Decreto n.º 99.274, de 6 de junho de 1990, para regulamentá-las.

Na verdade, com o advento da Constituição Federal em 1988, surgiram novos direcionamentos para melhor ambientação dos recursos hídricos, consoante os preceitos constitucionais descritos anteriormente, o que significou premência em se instituir um Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SNGRH), descrito no art.21, inciso XIX, da CRFB/88.

Em virtude dos fatos até aqui comentados, foi promulgada a Lei das Águas, Lei Federal n.º 9.433, de 8 de janeiro de 1997, que institui a Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH). Tendo em vista a necessidade precípua das matas às margens dos recursos hídricos, verifica-se que a PNRH, no art. 1.º da Lei das Águas, descreve a água como um recurso natural limitado e a define como um bem de domínio público e de valor econômico, estabelecendo a cobrança do uso de recursos hídricos, ao mesmo tempo em que aplica *os valores arrecadados na gestão das bacias onde foram gerados para sua melhoria*. A bacia hidrográfica, reconhecida agora como unidade territorial, executa uma gestão descentralizada e participativa.

A unidade territorial da bacia hidrográfica do Rio Paraíba do Sul, objeto de execução da PNRH e atuação do SNGRH, seguiu os planos diretores de

recursos hídricos para cumprimento da restauração das matas ciliares e para exercício de sua função de filtro e desfrute de boa água. Em seguida, o SNGRH apresentou nova diretriz de gerenciamento, congregando a participação conjunta dos órgãos e entidades integrantes deste sistema, como: o Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH), a Agência Nacional de Águas (ANA), os Conselhos de Recursos Hídricos dos Estados e do Distrito Federal, os Comitês de Bacia Hidrográfica, os órgãos dos poderes públicos federal, estaduais, municipais e do Distrito Federais, cujas competências reforçam a gestão de recursos hídricos e as Agências de Água arroladas no corpo da referida lei.

Segundo Sachs (2008, p.61), uma das estratégias para um processo eficaz de políticas de desenvolvimento local é "garantir a participação de todos os atores envolvidos, como os trabalhadores, empregadores, o Estado e a sociedade civil organizada", baseada em um "planejamento territorial nos níveis municipal, microrregional e mesorregional", de modo a se reunir grupos pela "identidade cultural e interesses comuns." [...] Importa reconhecer que é preciso "empoderar as comunidades para que assumam um papel ativo e criativo no desenho do seu futuro."

No sentido de se estimular este desenvolvimento local, foi promulgado o Decreto n.º 1.842, de 22 de março de 1996, que instituiu o Comitê para Integração da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul (CEIVAP). Em 1.º de outubro de 2008, o Decreto n.º 6.591 altera a sua denominação para Comitê de Integração da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul (CEIVAP) e acrescenta o parágrafo único ao seu art. 1º, *in verbis*: "Parágrafo único. A área de atuação do Ceivap compreende a região hidrográfica delimitada pela área de drenagem da bacia do Rio Paraíba do Sul e das bacias contíguas situadas no Estado do Rio de Janeiro, com fozes localizadas, [...]".

O CEIVAP é o parlamento, com poder de decisão, no qual ocorrem os debates e decisões descentralizadas sobre as questões relacionadas aos usos múltiplos das águas da bacia hidrográfica do rio Paraíba do Sul. É formado por 60 membros, sendo três da União e 19 de cada estado (São Paulo, Rio de

Janeiro e Minas Gerais) da bacia do Paraíba do Sul, com a seguinte composição: 40% de representantes dos usuários de água (companhias de abastecimento e saneamento, indústrias, hidrelétricas e os setores agrícola, de pesca, turismo e lazer); 35% do poder público (União, governos estaduais e prefeituras); 25% de organizações civis. Seus membros são eleitos em fóruns democráticos que acontecem nas regiões que compõem a bacia. Sua Diretoria, escolhida bienalmente pelos membros, é formada por um Presidente, um Vice-Presidente e Secretário. (CEIVAP)

Fazem parte de suas atribuições: Definir as metas de qualidade (enquadramento) para as águas dos rios da bacia; Propor diretrizes para a outorga de direito de uso da água; Aprovar o Plano de Recursos Hídricos da Bacia do Paraíba do Sul e acompanhar sua execução; Acompanhar e direcionar as ações da Associação Pró-Gestão das Águas da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul – AGEVAP, que é a figura jurídica e o braço executivo do CEIVAP; Aprovar e acompanhar a execução da cobrança pelo uso da água. (CEIVAP)

A **bacia hidrográfica** ou **bacia de drenagem** de um curso d'água é a área onde, devido ao relevo e geografia, a água da chuva escorre para um rio principal e seus afluentes. A forma das terras na região da bacia faz com que a água corra por riachos e rios menores para um mesmo rio principal, localizado num ponto mais baixo da paisagem. Desníveis dos terrenos orientam os cursos d'água e determinam a bacia hidrográfica, que se forma das áreas mais altas para as mais baixas. Ao longo do tempo, a passagem da água da chuva vinda das áreas altas desgasta e esculpe o relevo no seu caminho, formando vales e planícies. (O QUE É..., 2015)

Quando, no Brasil, a Lei 9.433/97 estabelece a bacia hidrográfica como unidade territorial para aplicação da Política Nacional de Recursos Hídricos e de atuação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, mostra como compreender essa determinada unidade territorial e conhecer suas características é importante para seu planejamento e sua adequada gestão.

No momento em que o poder público compreende como as bacias hidrográficas se comportam, pode planejar ações que impeçam acidentes e, até mesmo, tragédias. Além disso, também é possível a maximização do

aproveitamento da água para abastecimento, agricultura, hidrelétricas e outros fins.

3 O PARAÍBA DO SUL E AS MATAS CILIARES

O rio Paraíba do Sul é o principal responsável pelo abastecimento da cidade do Rio de Janeiro. Ele nasce na Serra da Bocaina, no estado de São Paulo, e desagua no Oceano Atlântico, ao norte do estado do Rio de Janeiro, na cidade de São João da Barra. Sua formação ocorre pela confluência dos rios Paraitinga ("Águas Claras") e Paraibuna ("Águas Escuras"), e "a nascente do Rio Paraitinga, por ser a mais distante da foz, é considerada tecnicamente como a nascente oficial do Rio Paraíba do Sul" (PATRIANI & CUNHA, 2010). Seus principais afluentes são os rios Jaguari, Paraibuna, Buquira, Piabanha, Pomba e Muriaé. Com seus 1.120 km de extensão, passa pelos territórios dos estados de São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais. No leito do rio estão localizados importantes reservatórios de usinas hidrelétricas, como Paraibuna, Santa Branca e Funil. A Represa de Paraibuna é a principal responsável pelo abastecimento de diversas cidades da região do Vale do Paraíba e do estado do Rio de Janeiro.

Por estar localizada entre os maiores polos industriais e populacionais do País, a bacia hidrográfica do rio Paraíba do Sul tem um importante papel. Além disso, se destaca também pelos acentuados conflitos de usos múltiplos da água e pelo peculiar desvio das águas para a bacia hidrográfica do rio Guandu, com a finalidade de gerar energia e abastecer a população da Região Metropolitana do Rio de Janeiro. Forma-se, assim, o Sistema Hidráulico do rio Paraíba do Sul - um complexo conjunto de estruturas hidráulicas existentes nas bacias hidrográficas dos rios Paraíba do Sul e Guandu, que interliga as duas bacias. (AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS)

O rio Paraíba do Sul sofre pelo uso de suas águas para diluição de esgotos, sendo este uma das principais fontes de poluição, colaborando para sua degradação, principalmente nos trechos urbanos.

Despejos de grande quantidade de cargas poluidoras nos cursos d'água podem levar ao rompimento de barragens de rejeitos e vazamentos nos rios, como foi o caso dos rios Pomba e Muriaé, afluentes da margem esquerda do rio Paraíba do Sul, em 2007 e 2008. Outro aspecto preocupante na bacia está ligado à ocorrência de desastres naturais e os causados por atividades antrópicas. As enchentes aparecem como um dos tipos de desastres mais danosos, em especial no curso inferior do rio Paraíba do Sul. (AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS)

No ano de 2004 a bacia do Rio Paraíba do Sul passou pela primeira situação de escassez hídrica no período pós criação da Agência Nacional de Águas (ANA). E "em 1º de fevereiro de 2015, o reservatório equivalente do Sistema Hidráulico do Rio Paraíba do Sul atingiu o volume útil de 0,33 %, o menor valor observado em todo o histórico" (AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS).

A Resolução Conjunta ANA/DAEE/IGAM/INEA nº1382/2015, de 07 de dezembro de 2015, estabeleceu novos limites mínimos de vazão a jusante dos aproveitamentos os quais foram implementados apenas no início de dezembro de 2016, esperando a recuperação do armazenamento dos reservatórios da bacia. Ademais, essa resolução criou o GAOPS – Grupo de Assessoramento à Operação do Sistema Hidráulico Paraíba do Sul para realizar o acompanhamento permanente da operação do Sistema Hidráulico Paraíba do Sul, a fim de possibilitar o cumprimento das condições de operação estabelecidas e propor soluções alternativas aos órgãos gestores em situações não previstas pelas condições gerais estabelecidas. O GAOPS é composto por representantes da ANA, DAEE, IGAM, INEA, ONES e CEIVAP, os quais tem se reunido com a periodicidade mensal. (AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS)

As matas ciliares são as responsáveis diretas pela qualidade da água que consumimos para suprir nossas necessidades e diferentes atividades, pois como se desenvolve às margens dos rios, riachos, córregos, lagoas ou outros corpos d'água, se torna de grande importância para proteção desses recursos, atuando como uma barreira natural contra erosão, agrotóxicos e outros poluentes. Elas cumprem a mesma função que os cílios em nossos olhos ao filtrarem as impurezas e manterem tanto a qualidade da água quanto a contenção dos terrenos nas margens. (BAHIA, 2007)

De acordo com a legislação brasileira, mais especificamente o código Florestal Brasileiro e a Política Florestal Estadual, as matas ciliares, obedecendo a metragem estipulada na lei, e as nascentes e olhos d'água a 50 metros de seu entorno são consideradas Áreas de Preservação Permanente (APP).

Art. 3º Para os efeitos desta Lei, entende-se por:
(...)

II – Área de Preservação Permanente – APP: área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas; (BRASIL, 2012)

Uma APP, como garante a Constituição (1988), se configura para atender um direito fundamental de todo cidadão, que é ter um “meio ambiente ecologicamente equilibrado”, por isso elas são áreas em que não se permite a exploração econômica direta, devendo permanecer como áreas naturais praticamente intocáveis.

A realização do Seminário de reflorestamento de matas ciliares das Bacias Hidrográficas Fluminenses e do Rio Paraíba do Sul, presidido no Rio de Janeiro pela Ministra Marina Silva, foi uma oportunidade para analisar a questão da preservação das bacias hidrográficas fluminenses, principalmente a do Rio Paraíba do Sul. O Seminário debateu a urgência do manejo efetivo das bacias que banham uma das mais desenvolvidas áreas industriais do País, e que se encontram degradadas por efluentes domésticos e industriais, lixões, desmatamentos, erosões, uso indevido e não controlado de agrotóxicos e a falta de consciência ambiental. (AZEREDO, 2004)

O governo do Estado de São Paulo deu início nesta quinta-feira (30) ao programa de recuperação de matas ciliares em torno das bacias hidrográficas no Vale do Paraíba. O projeto prevê o plantio de mudas nas margens de represas, rios e nascentes em todo Estado – mais de 700 mil somente na bacia do Paraíba do Sul. O lançamento do programa na região aconteceu na represa do Jaguari, em Jacareí (SP), e contou com a presença do governador Geraldo Alckmin (PSDB). (CORRÁ, 2015)

As notícias acima, distantes entre si temporalmente e veiculadas na grande imprensa, ilustram e nos dão conta de que essa preservação não acontece, embora garantida pela lei maior do país.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Brasil possui uma legislação ambiental das mais completas e avançadas do planeta, na qual a conectividade das leis entre o homem e o meio ambiente se efetiva pela CRFB/88 e, de forma coadjuvante pelas constituições e legislações regulatórias federais e estaduais. Ressalte-se que esta conectividade se inicia quando a Lei Maior declara o meio ambiente como um bem de uso comum do povo e impõe ao Poder Público e à coletividade a dupla responsabilidade de defender e preservar o meio em que se vive, expressando a necessidade de pertencimento ao domínio da água, incluindo noções de valorização aos bens da União e dos Estados. Assim, pode-se questionar como é possível a coexistência de todo este ordenamento jurídico com o estado preocupante das matas ciliares do rio Paraíba do Sul, resultante da imprevidente ação humana e que pode vir a comprometer de forma irremediável o futuro do próprio rio. Trata-se de uma questão de direito e de justiça socioambiental que pertence à essencialidade da vida dos povos de hoje e de amanhã.

Onde se pode encontrar a origem deste descompasso entre o ordenamento jurídico e sua aplicabilidade? Estaria ela, a origem, centrada, de forma basal, na memória coletiva atávica do povo brasileiro, que vincula o solo pátrio a uma natureza exuberante e generosa, onde as populações indígenas viviam sem que suas pegadas ecológicas⁵ perturbassem o equilíbrio natural do território que habitavam? Ou, então, da fração cultural de nossas origens lusa que, abaixo do equador, culturalmente, universalizou a condição de nobreza que

⁵ Pegada Ecológica é uma metodologia de contabilidade ambiental que avalia a pressão do consumo das populações humanas sobre os recursos naturais. Expressada em hectares globais (gha), permite comparar diferentes padrões de consumo e verificar se estão dentro da capacidade ecológica do planeta. Um hectare global significa um hectare de produtividade média mundial para terras e águas produtivas em um ano.

fazia com que seletas pessoas estivessem acima das leis gerais, transformando-a num *modus vivendi* acessível a qualquer cidadão, traço que ainda permanece na população brasileira? Quiçá advinda dos princípios originais de nossa legislação ambiental que, evadidos de visão utilitarista, compreendiam apenas políticas para a produção de energia e, ou, buscavam regradar o uso de águas que permitissem a instalação e exploração de novas indústrias no país. Ou, ainda, à dificuldade em raciocinar de forma abstrata, avaliando as consequências futuras numa escala geracional, dos atos praticados no presente? Dificuldade esta advinda das lacunas e, ou, da ainda pouca eficácia da nossa educação ambiental.

A realidade objetiva indica que a cultura ambiental deve ser incorporada pela população para que este novo saber opere efeitos no pensamento e na realidade de vida de todos para o cumprimento das normas sociais. Percebe-se que falta aprendizagem e incorporação dos bons costumes às rotinas, de forma a levar ao pleno desempenho social e à aplicação do direito ambiental, pautada nas normas de eficácia no plano socioambiental e para a obtenção de efetiva política de controle dos recursos hídricos, que resulte no resgate das matas ciliares. Deve-se avaliar até que ponto a eficácia social guarda relação com o cumprimento fidedigno dos regramentos ambientais, tendo por base o aprimoramento da educação para o alicerce da gestão hídrica em andamento, pois como ramificação da gestão ambiental, esta se encontra cada vez mais incorporada à educação ambiental, sob o prisma da abordagem atual inserida nas diferentes disciplinas escolares, ainda que não consigam gerar efetiva informação ambiental de ponta.

Como se observa, apesar de todo o instrumental normativo, tais regramentos não conseguem inibir a antropização, tampouco coibir as ações lesivas aos recursos hídricos. O problema é a turbidez contida na assimilação destes ordenamentos jurídicos, obstando a aplicabilidade do controle e cobrança, em caso de descumprimento aos preceitos legislativos no que tange às ações e omissões contrárias à Lei e que vem provocando uma série de desencontros

políticos, jurídicos e administrativos, com retardo e desvios sociais na gestão das águas no Brasil.

Em virtude do contexto impregnado de ressalvas quanto à omissiva conduta humana diante de ferramenta normativa importante não só para recuperação e preservação das matas ciliares, como também para outros aspectos ambientais, urge sob um viés sartreano se obter uma consciência reflexiva que conduza a ação humana a uma plena interação com o meio ambiente, tendo como base a bioética. Uma consciência apreendida com base no significado da presença e funcionalidade dos recursos hídricos para o planeta, assim como da essencialidade da água para possibilitar qualquer forma de vida. Assim, cumpre ir além da recomposição das áreas degradadas e da sua manutenção para as futuras gerações.

A Política Pública Ambiental dos Recursos Hídricos implementada pelos órgãos governamentais sem o controle dos comandos normativos expressos e desvinculada de uma eficaz educação ambiental constitui o principal fato gerador da vulnerabilidade ora discutida, e da conseqüente ineficácia social originada pela inadequação à realidade social capaz de invalidar uma norma.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS (Brasil). **Paraíba do Sul**. Sala de Situação, Brasília. Disponível em: <https://www.ana.gov.br/sala-de-situacao/paraiba-do-sul/paraiba-do-sul-saiba-mais>. Acesso em: 12 fev. 2020.

AZEREDO, Edson Bedim de. Morte e vida das matas ciliares e do leito do Rio Paraíba do Sul. **Revista Eco 21**, Rio de Janeiro, jul. 2004. Disponível em: <http://www.eco21.com.br/textos/textos.asp?ID=829>. Acesso em: 05 mar. 2020.

BOTELHO, S.A; DAVIDE, A. C.; FARIA, J.M.R. **Propagação de espécies florestais**. Lavras, UFLA, 1995.

BAHIA. Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos – Semarh. **Recomposição Florestal de Matas Ciliares**. Salvador: Gráfica Print Folhas, 3.ed. rev. e ampl. 2007. Disponível em:

http://www.meioambiente.ba.gov.br/arquivos/File/Publicacoes/Cartilhas/CARTI_LHA_MATAS_CILIARES.pdf. Acesso: 20 fev. 2020.

BRASIL. [Constituição (1934)]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, [1935]. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1930-1939/constituicao-1934-16-julho-1934-365196-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso: 20 fev. 2020.

BRASIL. **Decreto n.º 24.643, de 10/07/1934**. Decreta o Código de Águas. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D24643.htm. Acesso: 20 fev. 2020.

BRASIL. **Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965**. Institui o novo Código Florestal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4771.htm. Acesso: 20 fev. 2020.

BRASIL. **Lei no 6.902, de 27 de abril de 1981a**. Dispõe sobre a criação de Estações Ecológicas, Áreas de Proteção Ambiental e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6902.htm. Acesso: 20 fev. 2020.

BRASIL. **Lei n.º 6.938, de 31 de agosto de 1981b**. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1980-1987/lei-6938-31-agosto-1981-366135-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso: 20 fev. 2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 15 out. 2017.

BRASIL. **Decreto n.º 99.274, de 6 de junho de 1990**. Regulamenta a Lei nº 6.902, de 27 de abril de 1981, e a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõem, respectivamente sobre a criação de Estações Ecológicas e Áreas de Proteção Ambiental e sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D99274.htm. Acesso: 20 fev. 2020.

BRASIL. **Decreto n.º 1.842, de 22 de março de 1996**. Institui Comitê para Integração da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul - CEIVAP, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D1842.htm. Acesso: 20 fev. 2020.

BRASIL. **Lei n.º 9.433, de 8 de janeiro de 1997.** Lei das Águas. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal e altera o art. 1º da Lei n.º 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei n.º 7.990, de 28 de dezembro de 1989. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9433.htm. Acesso: 20 fev. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 6.591, de 1º de outubro de 2008.** Altera a denominação do Comitê instituído pelo Decreto no 1.842, de 22 de março de 1996, e acresce parágrafo único ao seu art. 1º. Disponível em: <http://ceivap.org.br/ligislacao/Decretos-Federais/Decreto-6591.pdf>. Acesso: 20 fev. 2020.

BRASIL. **Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012.** Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm. Acesso: 20 fev. 2020.

CEIVAP. **Sistema Nacional de Recursos Hídricos.** Disponível em: <https://ceivap.org.br/apresentacao.php>. Acesso: 20 fev. 2020.

CORRÁ, Daniel. Estado lança programa para recuperar matas na bacia do Paraíba do Sul. **G1**, Vale do Paraíba e Região, 30 abr. 2015. Disponível em: <http://g1.globo.com/sp/vale-do-paraiba-regiao/noticia/2015/04/estado-lanca-programa-para-recuperar-matas-na-bacia-do-paraiba-do-sul.html>. Acesso em: 12 fev. 2020.

DINIZ, Maria Helena. **Dicionário Jurídico Universitário.** São Paulo: Saraiva, 2010.

KAGEYAMA, P.Y.; CASTRO, C.F.; CARPAZNEZZI, A.A. Implantação de matas ciliares: estratégias para auxiliar a sucessão secundária. In: SIMPÓSIO SOBRE MATA CILIAR. São Paulo, 1989, **Anais [...]** Campinas: Fundação Cargill. p. 130 – 146.

LENZI, C. L. **Programa Ética e Cidadania** - construindo valores na escola e na sociedade. São Paulo, 1994.

LEFF, Enrique. **Epistemologia Ambiental.** Trad. Sandra Valenzuela, 5.ed. Cortez, 2014.

MARTINS, S.V. **Recuperação de matas ciliares**. Viçosa: Aprenda Fácil, 2001.

MÉSZÁROS, István. **Educação para além do capital**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2008.

O QUE É uma Bacia Hidrográfica. **((o))eco**, Rio de Janeiro, 29 abr. 2015. Disponível em: <https://www.oeco.org.br/dicionario-ambiental/29097-o-que-e-uma-bacia-hidrografica/>. Acesso em: 12 fev. 2020.

PATRIANI, L.; CUNHA, V. **Horizonte**. São Paulo, 2010. 132 p. Disponível em: http://www.horizontegeografico.com.br/arquivos/arquivo_110.pdf. Acesso em: 21 mar. 2019.

SACHS, I. **Desenvolvimento**: Includente, Sustentável, Sustentado. Rio de Janeiro: Garamond, 2008.

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização**: do pensamento único à consciência universal. 22ª ed. Rio de Janeiro: Record, 2012.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2015. 461 p.