O IMPACTO DO COVID-19 NAS POLÍTICAS PÚBLICAS

ORGANIZAÇÃO DE FRANCISCO HORACIO DA SILVA FROTA /
MARIA HELENA DE PAULA FROTA/MARIA ANDRÉA LUZ DA SILVA

edmeta
EDITORA

O IMPACTO DO COVID-19 NAS POLÍTICAS PÚBLICAS

ORGANIZAÇÃO
FRANCISCO HORACIO DA SILVA FROTA,
MARIA HELENA DE PAULA FROTA E
MARIA ANDRÉA LUZ DA SILVA

2020, EDMETA

Organização
Francisco Horacio da Silva Frota
Maria Helena de Paula Frota
Maria Andréa Luz da Silva

O IMPACTO DO COVID-19 NAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Projeto Gráfico Capa e Miolo Ana Carolina Frota
Ilustração Ana Carolina Frota
Diagramação Eleni Lopes
Revisão João Vianney Campos de Mesquita
Equipe Técnica Cristiê Gomes Moreira; Juliane Queiroz Carvalho

Publicado por
Edmeta - Editora Digital e Impressa Ltda.
Av. Desembargador Moreira, 2800,

Sala 1008. Bairro Aldeota
Fortaleza - CE, Brasil

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

O impacto do COVID-19 nas políticas públicas [livro eletrônico] / organização Francisco Horacio da Silva Frota , Maria Helena de Paula Frota , Maria Andréa Luz da Silva. -- 1. ed. -- Fortaleza, CE : Edmeta Editora, 2020.
PDF
ISBN 978-65-86311-05-1
1. Ciência política 2. COVID-19 - Pandemia 3. Políticas públicas I. Frota, Francisco Horacio da Silva. II. Frota, Maria Helena de Paula. III. Silva, Maria Andréa Luz da.

20-52056 CDD-320.6

Índices para catálogo sistemático:
1. Políticas públicas : Ciência política 320.6
Aline Graziele Benitez - Bibliotecária - CRB-1/3129

Editora: Instituições parceiras:

O IMPACTO DO COVID-19 NAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Organização
Francisco Horacio da Silva Frota
Maria Andréa Luz da Silva
Maria Helena de Paula Frota

Fortaleza | 2020

edmeta EDITORA

Este projeto é uma iniciativa do Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas da UECE (Universidade Estadual do Ceará)

SUMÁRIO

10 **TEMPOS DE QUARENTENA**
POESIA - José Jackson Coelho Sampaio

13 **APRESENTAÇÃO**

CONHECIMENTO EM TEMPO DE PANDEMIA

18 **ANÁLISE DAS DINÂMICAS DE FORMULACÃO EMERGENTE DO CONHECIMENTO NA RELAÇÃO ENTRE POLÍTICAS PÚBLICAS E COVID-19**
Jeferson Antunes; Madja de Figueiredo Lédio;Estêvão Lima Arrais Jawdat Abu-El-Haj

33 **CONSÓRCIO DO NORDESTE: EXPERIÊNCIA DO CEARÁ NA LUTA CONTRA A DESIGUALDADE REGIONAL E ESTADUAL**
Francisco Horacio da Silva Frota; Maria Andréa Luz da Silva

51 **DESAFIOS DA PANDEMIA PARA AS CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS**
Maria do Socorro Ferreira Osterne; Socorro Letícia Fernandes Peixoto

EFEITOS DA PANDEMIA NA ESTRUTURA POLÍTICA BRASILEIRA

80 **PACTO FEDERATIVO BRASILEIRO E O DISCURSO FEDERAL NO ENFRENTAMENTO DA PANDEMIA DO COVID-19**
David Oliveira; Marcelo José do Monte

99 **POLÍTICA PÚBLICA EM DESALINHO: (DES)COORDENAÇÃO FEDERAL NO COMBATE À COVID-19**
José Raulino Chaves Pessoa Júnior; Bruno de Castro Rubiatti

123 **AS OBRIGAÇÕES CONTRATUAIS E A POLÍTICA JUDICIÁRIA NACIONAL DE TRATAMENTO ADEQUADO DE CONFLITOS DE INTRESSE NA REALIDADE DE PANDEMIA**
Marinina Gruska Benevides; Juliana Porto Sales

145 **DISCURSOS DAS DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS 2021 NOS EPICENTROS REGIONAIS DA PANDEMIA COVID-19: CONTRAÇÃO OU EXPANSÃO FISCAL ?**
Francisco Josênio Camelo Parente; Francisco Claudio Melo Fontenele

PANDEMIA E POLÍTICAS SOCIAIS

171 **A CULTURA EM TEMPOS DE COVID-19: ANÁLISE DAS POLÍTICAS ESTADUAIS DE CULTURA DIRIGIDAS PARA O CONTEXTO EMERGENCIAL DA PANDEMIA**
Clarissa Semensato; Alexandre Barbalho

195 **INFODEMIA NO CEARÁ: O DEBATE PARLAMENTAR EM TORNO DO ESTABELECIMENTO DA VERDADE FACTUAL NO COMBATE ÀS FAKE NEWS**
Emanuel Freitas da Silva; Camila Carvalho Freire

219 **EXPERIÊNCIAS COM O ENSINO REMOTO: RELATOS DE PROFESSORES DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO CEARÁ**
Camila Holanda Marinho; Isaurora Claudia Martins de Freitas

242 **A POLÍTICA PÚBLICA DE EDUCAÇÃO E O ENSINO REMOTO, NO PERÍODO DE DISTANCIAMENTO SOCIAL NO CEARÁ, DURANTE A PANDEMIA DE CORONAVÍRUS EM 2020: NOÇÕES DE IMPLEMENTAÇÃO E MONITORAMENTO NA SEFOR 01**
Raquel Lopes Correia Santos
Maria do Socorro Ferreira Osterne

259 **EDUCAÇÃO SUPERIOR EM TEMPOS DE PANDEMIA: USO DE TECNOLOGIAS E CONDIÇÕES DE TRABALHO DE DOCENTES**
Danyelle Nilin Gonçalves; Irapuan Peixoto Lima Filho; Rafael de Mesquita Ferreira Freitas

277 **AS CONDIÇÕES DE ENSINO, APRENDIZAGEM E AVALIAÇÃO NO CONTEXTO DA PANDEMIA DO COVID-19: O QUE NOS DIZEM OS ESTUDANTES DA EDUCAÇÃO SUPERIOR DO CEARÁ?**
Alexandre Jeronimo Correia Lima; Domingos Sávio Abreu; Francisco Willams Ribeiro Lopes

296 **A PANDEMIA E SEUS REFLEXOS NO SISTEMA SOCIOEDUCATIVO DO CEARÁ**
Francisco Horacio da Silva Frota; Maria Andréa Luz da Silva Antônia Lima de Sousa; Luiz Ramon Teixeira Carvalho

317 **ESPAÇO URBANO E SUA MOBILIDADE NO PÓS-PANDEMIA**
Cyro Regis Castelo Vieira

338 **SAÚDE INDÍGENA NO BRASIL EM ÉPOCA DE PANDEMIA: SOBRE OMISSÕES, ENFRENTAMENTOS E RISCOS ÉTNICOS**
Daniele Gruska Benevides Prata; João Tadeu de Andrade

356 **EDUCAÇÃO PARA O TRABALHO NO MUNDO PÓS-PANDEMIA**
Felipe Lustosa Brígido; Marinina Gruska Benevides

371 **COVID-19, VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER E O USO DE TECNOLOGIAS : DESAFIOS IMPOSTOS PARA AS POLÍTICAS PÚBLICAS**
Laura Hêmilly Campos Martins; Beatriz Duarte Lima de Araújo; Maria Jaqueline Maia Pinheiro

388 **COVID-19 E VIOLÊNCIA CONTRA MULHERES: PARADOXOS ENTRE O ISOLAMENTO SOCIAL E A CONVIVÊNCIA COM OS PARCEIROS ÍNTIMOS**
Maria Helena de Paula Frota; Daniele Ribeiro Alves; Maria Jaqueline Maia Pinheiro; Kelyane Silva de Sousa

408 **DA NORMALIDADE AO CONTEXTO DE CRISE: DE QUE FORMA A COVID-19 IMPACTA NA PROTEÇÃO E NO EMPODERAMENTO DA MULHER EM MOÇAMBIQUE?**
Catarina da Esperança Maquile de Melo; Jessica Helena Manuel Ivo

433 **A PANDEMIA DO COVID-19 E A SEGURANÇA PÚBLICA NO ESTADO DO CEARÁ**
Raimundo Jovanil Pereira Oliveira; Roselane Gomes Bezerra

456 **REFLEXOS DO CORONAVÍRUS NAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA CONTRA INCÊNDIO COM FOCO NOS SINISTROS DE QUEIMADURAS LIGADAS AO AMBIENTE DOMÉSTICO**
Ricardo Rodrigues Catanho de Sena

475 **O SISTEMA PRISIONAL BRASILEIRO E AS POLÍTICAS PÚBLICAS EM REALIDADE DE PANDEMIA/COVID-19**
Alexsandro Machado Mourão

493 **AS REPERCUSSÕES DA PANDEMIA DE COVID-19 SOBRE O TRÁFICO DE PESSOAS PARA FINS DE TRABALHO FORÇADO NO BRASIL**
Priscila Nottingham de Lima

511 **TRÁFICO DE PESSOAS EM TEMPOS DA COVID-19**
Guirino Dinis José Nhatave

Tempos de quarentena

um céu pálido e empalidecendo
manchas cinzas no primeiro plano
cirros brancos ao fundo e fugindo
passam pássaros silenciosos sobre
árvores tensas que tremem e sustentam o tremor
uma voz acalenta o mundo
de dentro de uma catedral vazia

um vento se achega sutil
e brilha o ouro do sol que se põe
para que a distância se instale e cada um
lute pela própria sobrevivência

na interconectividade global
mas reduzido ao casulo
espera-se que a sabedoria humana
acumulada em milênios de pestes
ajude a superar mais esta
- será esperança vã?
ou a melodia de um canto
vivendo na acústica
da catedral vazia
constrói outras saídas humanas?

José Jackson Coelho Sampaio
Reitor da Universidade Estadual do Ceará
Fortaleza, 10 de Janeiro de 2020

APRESENTAÇÃO

Impressionante... O drama do coronavírus ganhou a plasticidade de seu efeito no mundo com a contrição de um papa rezando a missa de Páscoa! A sua solidão entre catedrais, palácios e monumentos fez ecoar a necessidade de ser pensado um processo civilizatório que não esteja voltado somente para a competitividade, o lucro, o consumo e a individualidade.

O papa pediu uma mudança global de "nossa civilização"; místicos procuram nas profecias, verdades que já tinham sido reveladas em tempos passados; parte do senso comum, identifica como final dos tempos e, intelectuais de várias formações[1], procuram extrair ensinamentos do que vem acontecendo.

A potencialização da liberdade e do sucesso individual em detrimento da igualdade como motor de um mundo globalizado vem alimentando as experiências de Estado mínimo e do privado em detrimento do público.

A lógica do mercado, materialização do pensamento neoliberal, no entanto, tornou-se incapaz de responder aos efeitos de um vírus que também não reconhece fronteiras, é globalizante e desafia as identidades culturais de várias sociedades. A negação do humano, no mundo atual, não é de responsabilidade da pandemia; contudo, desnudá-la obteve a sua contribuição: o lado perverso da desigualdade social está sendo desnaturalizado e apresentado como intrínseco ao próprio modelo de desenvolvimento experimentado aqui e alhures.

As pandemias, ou o terror da peste, preocupavam a humanidade há mais dois mil anos. Atualmente, em plena "pós-modernidade", com todo o avanço tecnológico e científico da humanidade, o medo se generaliza e muitas das velhas indagações continuam presentes.

---

1 Giorgio Agamben; Luc Nancy; Roberto Esposito; Alain Badiou ; Judith Butler; Theodore Dalryple; Frank Furedi; Han Byung-chul ; Boaventura dos Santos.

No passado, a humanidade vivia o terror das diversas formas de "castigo divino":

- a "Peste de Justiniano", bubônica transmitida através de pulgas em ratos (iniciada no Egito e espalhada pela Ásia ocidental e parte da Europa) - durou mais de 200 anos e matou de 500 a 1 milhão de pessoas;
- a "Peste Negra", iniciada em torno de 1343, matou entre 75 a 200 milhões de pessoas e se estendeu até o início do século IX;
- as Gripes Russa e Espanhola se espalharam pelo mundo e fizeram da morte uma ameaça permanente, diária e próxima: 1 milhão de mortes no primeiro caso e de 20 a 50 milhões, na outra forma de gripe.

Novos surtos pandêmicos também estiveram presentes no século XX, convivendo sempre com a necessidade de prevenção no combate as suas fontes causadoras e a convivência com a desinformação, preconceito e as mais variadas formas de explicação para a ocorrência da doença e de como tratá-la.

A falta de preocupação com a saúde pública torna-se literalmente "mortes anunciadas". No momento das pandemias o "rei se desnuda", ficando evidente o descaso de grande parte dos governos: com os bens públicos; as condições de vida do povo; o combate à desigualdade; o nível de educação da população e a valorização da ciência.

A pandemia atual, forma mais avançada de reprodução do vírus, estende seus efeitos mortais numa abrangência e velocidade ajustadas ao mundo de hoje. A globalização, a velocidade das informações e a interconectividade em todas as suas formas, produzem efeitos que se fazem notar: em todos os aspectos da vida social; nas ações que interferem na economia interna e externa dos países de todos os continentes; nos desafios de natureza política, culturais e históricas nunca vistos.

O pavor do mundo foi maior em decorrência da rapidez entre a primeira morte (11 de janeiro) em Wuhan e a declaração de pandemia (em 11 de março) pela Organização Mundial de Saúde. No prazo aproximado de um mês já tinha havido mais de 10 mil mortos.

A expansão do vírus, como era de se esperar, não se comporta da mesma forma em todos os Estados: os dados mais alarmantes são os de São Paulo, Rio de Janeiro, Ceará e Amazonas. Por que o Ceará? Qual a explicação

para tal situação?

Uma das razoes é a própria economia cearense que vem deixando de ser exportadora de produtos primários - algodão, castanha de caju, lagosta e outros poucos produtos - para se tornar uma economia voltada para atração de investimento externo direto (IED). Outro elemento que pode ser somado a primeira justificativa do elevado número de ocorrências com o coronavirus é o posicionamento do Governo no trato da situação fiscal, gestão dos investimentos públicos e prioridade para as questões sociais - posicionamento que se refletiu na preparação e combate a pandemia.

Atraído pela necessidade de mudar a natureza econômica do Estado, foram construídos projetos e ampliado o intercâmbio com pessoas de diversos países: a construção do Centro de Eventos; o hub da TAM instalado no Ceará, ligando o Estado a várias cidades da Europa e América Latina, com grande ampliação dos voos diários; investimentos gastronômicos e lúdicos; ampliação do setor imobiliário para estrangeiros; aeroporto internacional; novo porto internacional para navios de grandes calados; empresas coreanas nas termoelétrica no Complexo Industrial e Portuário do Pecém e Companhia Siderúrgica do Pecém; quase cinco mil empresas que recebem investimento estrangeiro, das quais, muitos portugueses.

A organização deste livro, portanto, se impôs pela necessidade de olhar tais desafios através de diversas lentes. As questões são múltiplas, complexas e provocadoras. Existem questões de conhecimento do vírus, de como evitá-lo, como combatê-lo e como reduzir sua propagação. As recomendações sanitárias convivem com questões de ordem econômica que, muitas das vezes, descambam para o debate político e ideológico. Os números e as curvas estatísticas apontam para o conflito diário entre o crescimento de casos notificados como positivos (exames clínicos e testes realizados) e o número de óbitos ocorridos. As recomendações da OMS, seguida pela quase totalidade dos profissionais de saúde, entram em conflito com o Brasil das periferias e do interior. O debate entre o Governo Central e os Estados questionam o próprio entendimento da Unidade Federativa Nacional.

No Brasil, a exemplo dos EEUU e de poucos Países no mundo, os dados empíricos não são levados em consideração no discurso político da Presidência da República. Os pronunciamentos oficiais negam a ciência, menosprezam a segurança da população e geram falsas dicotomias: a necessidade de isolamento apontada pelas autoridades sanitárias passa a ser

questionada e apontada como responsável pelas dificuldades econômicas geradas com o processo de quarentena; a defesa da economia em detrimento da saúde (prioridade do trabalho e o "efeito manada" como alternativa para solução do problema) esconde a responsabilidade política da Presidência em criar as condições para minorar o sofrimento da população.

No contexto de todas essas dificuldades, os efeitos do covid 19 sobre as Políticas Públicas locais e nacionais, serão abordadas em três unidades: 1) implicações de natureza geral que estão exigindo uma reflexão mais aprofundada no âmbito epidemiológico, psicológico, político e sociológico; 2) aspectos políticos importantes que estão se evidenciando no contexto federativo brasileiro; e 3) as implicações da pandemia no cotidiano das pessoas e como as políticas sociais estão presentes na solução das dificuldades.

Francisco Horacio da Silva Frota
Maria Helena de Paula Frota
Maria Andréa Luz da Silva

CONHECIMENTO EM TEMPO DE PANDEMIA

ANÁLISE DAS DINÂMICAS DE FORMULACÃO EMERGENTE DO CONHECIMENTO NA RELAÇÃO ENTRE POLÍTICAS PÚBLICAS E COVID-19

JEFERSON ANTUNES[1]
MADJA DE FIGUEIREDO LÉDIO[2]
ESTÊVÃO LIMA ARRAIS[3]
JAWDAT ABU-EL-HAJ[4]

INTRODUÇÃO

A COVID-19 é uma doença viral, transmitida para seres humanos por diversos mecanismos físicos, ocasionando uma série de problemas, tanto para as pessoas como para as organizações de saúde pública. Os governos tem se esforçado em mitigar o quadro pandêmico e fortalecer (via de regra) seus sistemas, sejam públicos ou privados, de saúde.

No Brasil, o Sistema Único de Saúde (SUS) é o principal sistema a lidar com o caso. Não obstante, o histórico desmonte promovido pelos governos, acentuado no atual governo, desafios constantes para mitigar o problema e proteger a população mais carente.

A relação entre políticas públicas e a COVID-19 é um dos temas emergentes do ano de 2020, que ainda conta com poucos estudos e ações governamentais para a resolução do problema público. Ainda que iniciativas pontuais tenham sido utilizadas para mitigar seus impactos, tais como as políticas de isolamento social, educação em saúde por meio de campanhas produzidas por governos, utilização de máscaras e distribuições de equipamentos de

1 Doutorando em Educação Brasileira pela Universidade Federal do Ceará. Mestre em Desenvolvimento Regional Sustentável pela Universidade Federal do Cariri. Licenciado em História pela Universidade Regional do Cariri.

2 Pós-Graduada em Enfermagem Dermatológica. Graduada em Enfermagem pela Universidade Regional do Cariri e Pós-Graduada em Enfermagem Dermatológica pela Universidade Estácio de Sá.

3 Doutorando em Políticas Públicas pela Universidade Estadual do Ceará. Mestre em Avaliação de Políticas Públicas pela Universidade Federal do Ceará. Graduado em Administração Pública pela Universidade Federal do Cariri.

4 Professor Titular da Universidade Federal do Ceará. Pós-Doutor pela Columbia University. Pós-Doutor pela Brown University. Doutor em Ciência Política pela University of California. Graduado em Matemática pela University of California.

produção individual, no que se refere ao conhecimento científico dos campos de estudos relacionados, pouco foi produzido.

Entender a emergência desses estudos é necessária para a tomada de decisão baseada em evidências científicas. Assim, as pessoas que tomam decisões podem agir de maneira condizente com a realidade imposta. Essa tomada de decisão baseada em evidências científicas é necessária, uma vez que o método científico está diretamente ligado a estratégias mais ou menos bem-sucedidas para mitigar danos.

Torna-se evidente, no entanto, a necessidade de dar um passo anterior, com vistas a compreender: - como esse conhecimento foi produzido? Quais as dinâmicas emergentes do campo de estudos? Como as políticas públicas estão relacionadas com as possibilidades temáticas?

Visando a contribuir com essa lacuna de pesquisa, este capítulo tem como objetivo analisar a elaboração do conhecimento científico de alto influxo que interliga os temas políticas públicas e COVID-19. Como demais objetivos, o estudo busca descrever as relações de formulação do conhecimento científico de subida influência ligadas a políticas públicas e COVID-19, e compreender a dinâmica envolvida no estabelecimento do saber de ciência científico de grande influxo acerca da relação políticas públicas e COVID-19.

Para a realização deste estudo, foram recuperados dados de uma importante base centralizada de periódicos científicos, mostrados por meio de diagramas e mapas, interpretados com base na leitura dos principais artigos e na relação palavras-chave, temas e autoria. A escolha pela utilização de uma base de dados de impacto se dá pela ampla internacionalização das autorias, o que possibilita reconhecer maior diversidade de experiências, possibilidade mais ampla de sistematização de dados, uma vez que seus indexadores são mais bem sistematizados e pelo fato de os estudos de maior impacto terem um maior reconhecimento científico, quando pensado com suporte em indicadores bibliométricos.

METODOLOGIA

Este segmento da obra procede à recuperação de dados da Principal Coleção da Web of Science, em julho de 2020, uma conceituada base de dados fonte do *Impact Factor*[5] (IF), métrica de análise da produção científica que

5 O *impact fator* (IF) ou fator de impacto, é calculado a partir dos dados dos dois últimos anos do periódico em publicação, é a soma de todas as citações recebidas nesses anos, dividido pelo número de artigos publicados no periódico científico.

determina as publicações de grande impacto. Ela é uma base centralizada de produção científica, que abrange os periódicos com maior número de citações em suas áreas e possui mais de 18.000 periódicos indexados, reconhecida por sua organização, atualização e comprometimento com a produção científica (CAPES, 2018; FALAGAS *et al.,* 2008).

Para o processo de recuperação de dados, utilizamos o descritor "COVID-19 AND ("Public Policy" OR "Public Policies")", filtrado por artigos científicos. De posse dos dados, apresentamos, de forma descritiva, os principais dados bibliométricos dos artigos estudados.

Os dados coletados foram organizados em um banco de dados, onde nos utilizamos do algoritmo CW10 para produzir um mapa da ciência (RAFOLS, PORTER, LEYDESDORFF; 2010), perpassando 19 categorias analíticas para evidenciar a elaboração do conhecimento científico representado na presença e intensidade destas publicações (ARAÚJO, 2006).

Utilizamos na análise do mapa da ciência a teoria dos grafos, que representa a formação de uma rede de enlace de dados, onde percebemos como se dão as interações nos diversos níveis (MATHEUS; SILVA, 2006; NETTO, 2003). Estes grafos serão gerados a partir da matriz de adjacências, sistematizada com base nos dados recuperados e organizados sede o algoritmo de *Fruchterman-Reingold*.

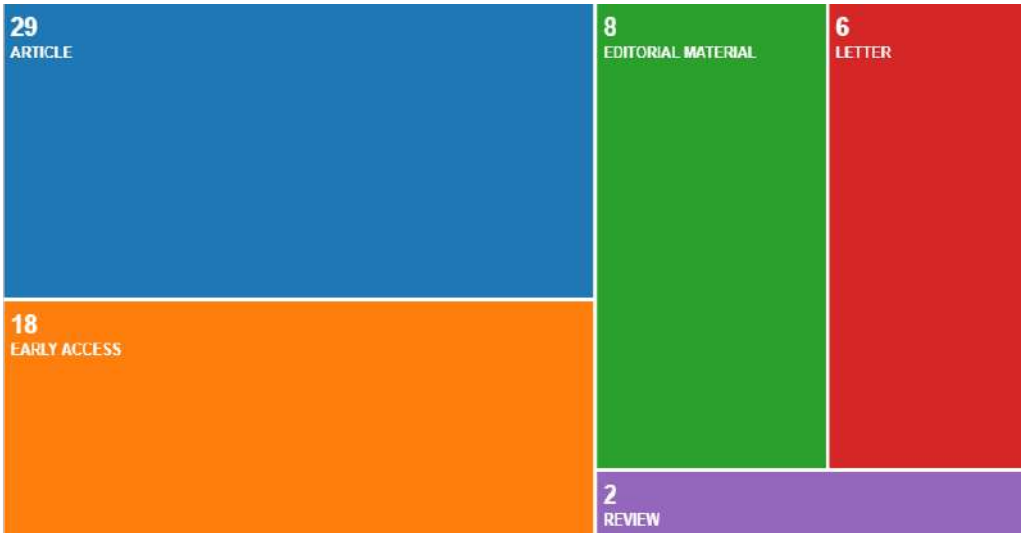
Com base nos grafos, utilizando o mesmo conjunto de dados, elaboramos um mapa temático, que serve para entendermos como se dá o desenvolvimento do campo com suporte nas palavras-chave utilizadas pelas autorias (ARIA; CUCCURULLO, 2017).

Para melhor compreender as relações por expressas por essas palavras-chave, recorremos ao diagrama de *Sankey,* que inter-relaciona palavras-chave, temáticas e autorias. Esse diagrama foi composto com amparo no refinamento dos dados iniciais. Os dados foram categorizados na amostra por saturação teórica (FONTANELLA et al., 2011), sendo escolhidos para este diagrama os dados que não se repetem na ampliação de cada uma das categorias analisadas.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Os dados foram recuperados no dia 24 de julho de 2020, utilizando-se de pesquisa por tópicos na base de dados WoS, com o descritor "COVID-19 AND ("Public Policy" OR "Public Policies")", retornando um total de 45 resultados, todos do ano de 2020.

Figura 1 – Tipo de documentos.



FONTE: Elaborada pelos autores com dados da WoS.

Desses 45 resultados, retornaram 29 artigos -18 em acesso antecipado (62% do total de artigos publicados) -, 8 editoriais, 6 cartas e 2 revisões. Os artigos em acesso antecipado são reconhecidos pela WoS por agregar valor à produção científica, mesmo antes de sua avaliação total, sendo posteriormente indexados com volume, edição e numeração[6]. Essa quantidade de artigos em acesso antecipado é incomum, em se tratando de publicações científicas de outras áreas. Não obstante, nota-se, em outras áreas específicas que pesquisam COVID-19, que a prática tem sido adotada como no caso do periódico *Lancet* que retratou acerca do artigo que tratava da hidroxicloroquina[7].

Em se tratando de dados acerca dessas publicações, temos uma média de citação de 0,43, com a participação de 70 autorias, *h-index*[8] *2, collaboration index* 4.12 (mensura a cadeia de gestão da produção do conhecimento, a partir do compartilhamento de informação, sincronicidade de decisões e incentivos alinhados a produção do conhecimento pelas autorias) (SIMATUPANG; SRIDHARAN, 2004), média de 3.33 autorias por documento em 17 peri-

6 A WoS utiliza essa estratégia, em conjunto com periódicos, para antecipar o acesso a pesquisas que algum impacto ao campo com maior celeridade, ver: https://support.clarivate.com/ScientificandAcademicResearch/s/article/Web-of-Science-Core-Collection-Early-Access-articles?language=en_US.

7 O artigo foi retratado por inconsistências metodológicas, ver: https://www.theguardian.com/world/2020/jun/04/covid-19-lancet-retracts-paper-that-halted-hydroxychloroquine-trials.

8 Dado bibliométrico que define uma relação mínima entre quantidade de publicações e citações, para este caso, ao menos 2 artigos receberam 2 citações.

ódicos com 90 palavras-chave definidas pelas autorias, acrescidas de outras 37 palavras-chave pelo periódico/base de dados.

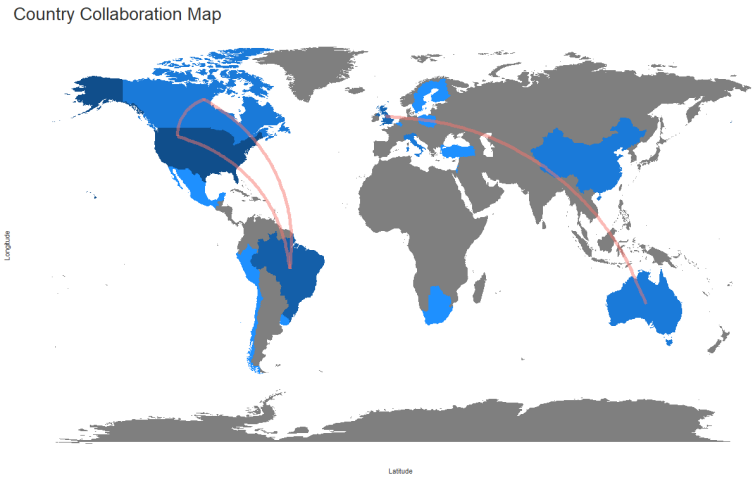
A maioria dessas publicações está em língua inglesa. As instituições, por sua vez, estão dispersas por vários países. Em ordem de quantidades de publicação, estão: Estados Unidos (13), Austrália (11), Inglaterra (10), Brasil (5), Itália (5), República Popular da China (3), Turquia (3), Bélgica (2), Canadá (2), Escócia (2), Singapura (2), Suécia (2) e outros países que compõem apenas uma publicação (ver Figura 02).

Figura 2 - Publicações por países

Fonte: Elaborada pelos autores com dados da WoS.

Das publicações brasileiras, destacam-se as instituições Universidade de Brasília (UNB) e Fundação Getúlio Vargas (FGV), que, além de terem realizado pesquisas, também publicaram em parceria com pesquisadores de outros países, fato importante para a internacionalização de seus programas de pesquisa (ver Figura 03).

Figura 3 - Panorama da internacionalização de produções científicas sobre o tema.



Fonte: Elaborada pelos autores com dados da WoS.

Os intercâmbios de pesquisa são realizados entre Brasil e Canadá; Brasil e Estados Unidos; Estados Unidos e Canadá; e Austrália e Inglaterra. Apenas esses países têm duas ou mais pesquisas em parceria internacional, sendo relevantes para as pesquisas brasileiras por ensejar maior visibilidade e acesso a essas produções, firmar parcerias estratégicas e contribuir para a diversidade da pesquisa científica (FIORIN, 2007).

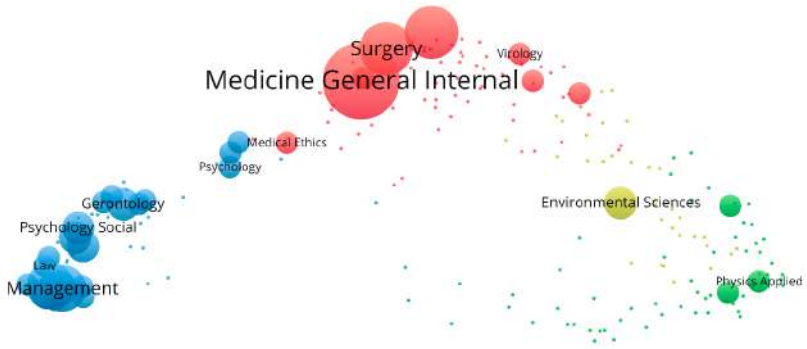
Quanto às áreas de produção do conhecimento, mesmo sendo este um conjunto de dados recente e delimitado - a COVID-19 e políticas públicas - apresentam-se 25 áreas do conhecimento, das 219 possíveis pela categorização da WoS.

Figura 4 - Áreas do conhecimento envolvidas na produção científica.

Fonte: Elaborada pelos autores com dados da WoS.

Relacionam-se os campos da Ciência da Saúde, Ciências Humanas e Sociais e, em menor grau, a Filosofia e as Ciências Exatas. A maioria dos estudos aponta para o campo da Medicina, não obstante a dispersão entre as diversas áreas das Ciências Humanas e Sociais, nos indica uma possibilidade de interação interdisciplinar dos campos do conhecimento. Para analisar essas relações, recorremos ao mapa da ciência, a seguir (ver Figura 05):

Figura 5 - Mapa da ciência acerca de COVID-19 e políticas públicas.



Fonte: Elaborada pelos autores com dados da WoS.

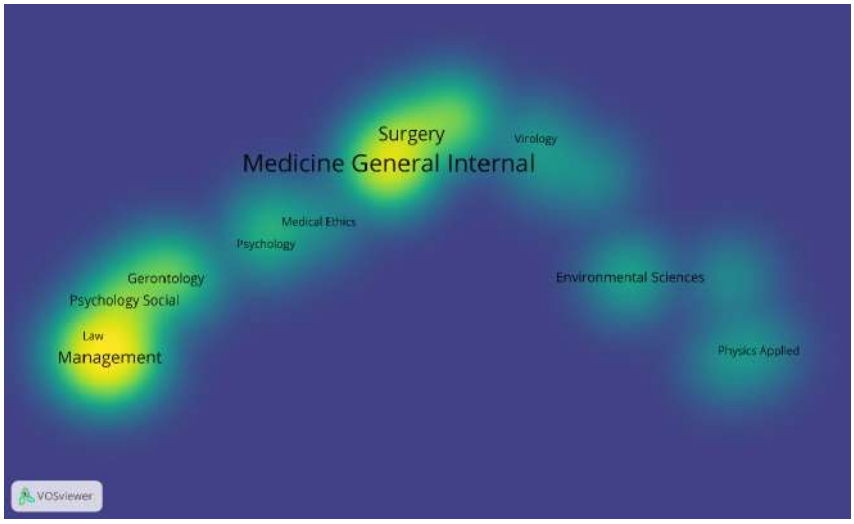
Analisando as áreas de produção do conhecimento, temos quatro *clusters:* Vermelho - *Anesthesiology, Biotechnology Applied Microbiology, Genetics Heredity, Medical Ethics, Medicine General Internal, Surgery, Transplantation, Virology;* Verde - *Chemistry Multidisciplinary, Physics Applied, Physics Multidisciplinary;* Azul - *Area Studies, Business, Economics, Environmental Studies, Ethics, Geography, Gerontology, Health Policy Services, Law, Management, Nursing, Psychiatry, Psychology, Psychology Clinical, Psychology Developmental, Psychology Social, Public Administration, Social Issues, Social Sciences Biomedical, Social Sciences Interdisciplinary, Social Sciences Mathematical Methods, Sociology, Urban Studies;* e Amarelo - *Environmental Sciences.*

Os *clusters* vermelho e azul possuem a maior quantidade de estudos e áreas correlatas, sendo, respectivamente, Medicina e Gestão as principais áreas de construção do conhecimento nos *clusters* específicos. Entre ambos,

o ponto de encontro da fronteira da ciência é percebido na relação entre *Nursing, Psychiatry, Psychology (cluster* azul) e *Medical Ethics (cluster* vermelho), por sua proximidade, formando um cluster de inter-relações para a formulação do conhecimento interdisciplinar, entendida aqui como a produção do conhecimento na área de fronteira, onde as diversas teorias se encontram para formar novas áreas/frontes do conhecimento (FLORIANI, 2000).

As demais regiões dos *clusters* azul, vermelho e verde não denotam uma comunicação externa; no *cluster* vermelho as áreas ligadas às ciência biológicas se apresentam distante do campo principal; enquanto no *cluster* azul temos três concentrações distintas, que tomam por bases os campos da Gestão, Psicologia Social e Gerontologia. essa produção multidisciplinar exprime como base o trabalho individual nos campos, dialogando com seus eixos principais, mas sem ultrapassar as barreiras que conferem os campos da ciência para recombiná-las em novas modalidades de produzir conhecimento (FLORIANI, 2000).

Figura 6 - Densidade dos campos envolvidos na produção do conhecimento.

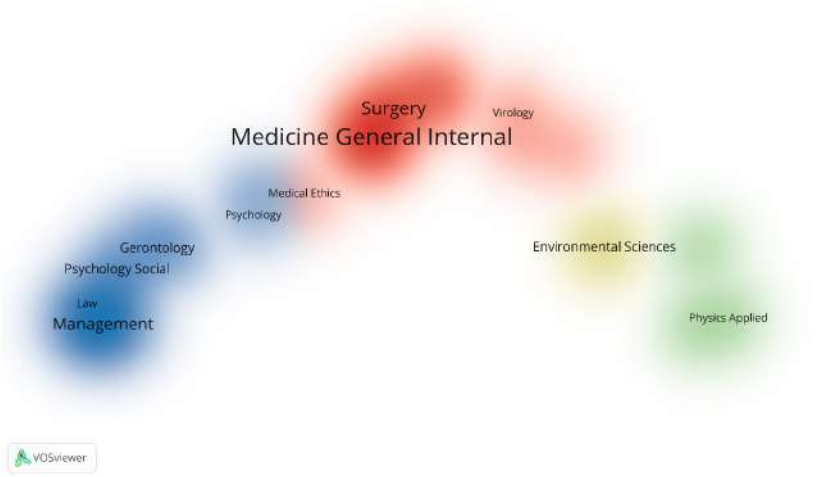


Fonte: Elaborada pelos autores com dados da WoS.

Gestão (*management*) e Medicina (*Medicine general internal*), como campos do conhecimento, concentram a maior parte dos estudos (ver Figura 06) porque mostram maior densidade individual entre os campos. Isto reforça a multidisciplinaridade da construção do conhecimento produzido até então, uma vez que é centralizada a elaboração do conhecimento, mas há diversas

ligações com outras áreas por comporem os maiores clusters entre os dados analisados (ver Figura 07).

Figura 7 - Densidade dos clusters envolvidos na produção do conhecimento.



Fonte: Elaborada pelos autores com dados da WoS.

Perpassando os terrenos de estudos envolvidos, os temas de pesquisa, descritos nas palavras-chave utilizadas por autores e complementadas pelos periódicos/bases de dados (*keyword plus*), se mostram como dados, relevando para aprofundarmos as discussões.

Figura 8 - Nuvem de palavras-chaves[9].

Fonte: Elaborada pelos autores com dados da WoS.

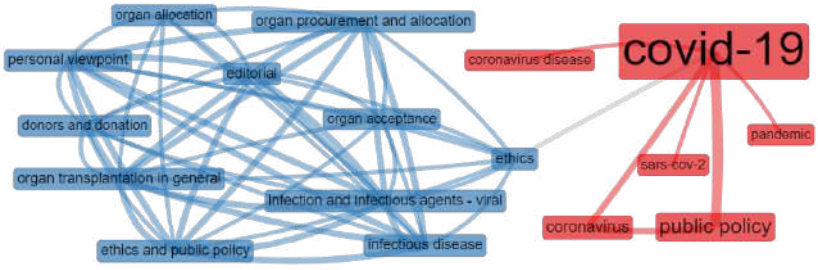
9 O tamanho da palavra apresentada nesta figura reflete a frequência com que aparece nos estudos, enquanto a proximidade entre as palavras reflete o quão próximas essas palavras-chave estão nos estudos.

O termo COVID-19 é a principal palavra-chave, acompanhada do conceito de política pública. As palavras-chave: *donors and donation, pandemic, sars-cov-2, coronavirus, coevolution, ageism, caregiving, personal viewpoint, ethics and public policies, bereavement, ethics, infectious disiase, editorial e moral sentiments* também estão relacionadas às pesquisas encontradas.

As palavras-chave sars-cov-2, *coronavirus, pandemic e infectious disiase* são todos conceitos ligados a COVID-19, bem como *bereavement,* no sentido de privação ocasionada pelo isolamento social. O que nos chama a atenção são as questões filosóficas, da área da Moral e da Ética, que estão próximas à discussão de políticas públicas, levantadas por editoriais de periódicos que são citados nos trabalhos, discutindo sobre o papel dos governos em relação à manutenção dos sistemas de saúde pública, alocação de recursos médicos e assistência social necessária às pessoas atingidas tanto pela infecção viral quanto pelo isolamento social (EMANUEL *et al*, 2020; WANG *et al.,* 2020).

Essas interações temáticas expressas nas palavras-chave são mais bem ilustradas no mapa temático a seguir.

Figura 9 - Mapa temático



Fonte: Elaborada pelos autores com dados da WoS.

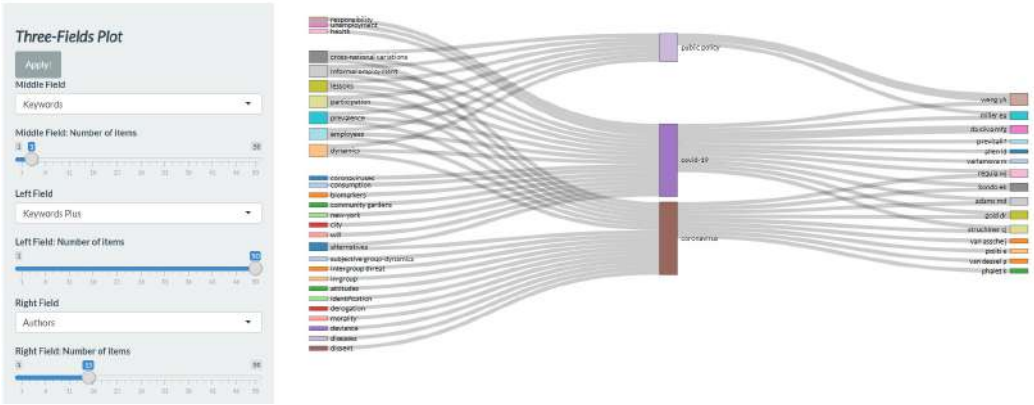
O tema principal, COVID-19, se divide em duas redes de construção do conhecimento (ver Figura 09). Em vermelho, temos a relação políticas públi-

cas e corona vírus; a segunda rede (em azul), maior e com grande quantidade de nós (interligação), apenas denota paralelo por meio dos temas éticos.

As principais discussões na rede azul estão ligadas a *ethics and public policies, organ transplatation in general, infectious desease e infection and infectious agents – viral,* por exibirem maior grau de centralidade (10 nós cada) (LEMIEUX; OUIMET, 2012), sendo os principais a realizar ligação na dinâmica interna da rede. Elas tratam dos sistemas de saúde e sua precarização ante a ocupação hospitalar ocasionada pela COVID-19, fortalecida na discussão sobre a ética em políticas públicas para a tomada de decisão perante a pandemia instaurada.

Para ilustrar essas dinâmicas de construção do conhecimento, demonstramos esse fluxo temático com base no Diagrama de Sankey na relação palavras-chave (coluna 1), temas (coluna 2) e autoria (coluna 3) (ver Figura 10) com foco nos estudos específicos em políticas públicas e COVID-19:

Figura 10 - Diagrama de Sankey



Fonte: Elaborada pelos autores com dados da WoS.

Na coluna da esquerda (ver Figura 10), as palavras-chave: *cross-national variations, informal employment, lessons, participation, prevalence, employees* e *dynamics* estão diretamente ligadas ao tema políticas públicas que, por sua vez, está ligado a três autorias: Miller (2020), Weng (2020) e Weng e Tan (2020).

Miller (2020) apresenta o artigo intitulado *Protecting and Improving the Lives of Olders Adults in the COVID-19 Era,* encontrado no periódico *Journal of Aging & Social Policy.* Nele, Miller (2020) oferece um panorama geral dos

impactos da COVID-19 sobre os Estados-Nacionais, evidenciando o desemprego e o consequente fomento ao trabalho informal (*informal employment*) em período pandêmico e a vulnerabilidade de idosos e outros grupos suscetíveis à doença.

A palavra-chave *dynamics* se encontra associada à nova dinâmica mundial instaurada pelo COVID-19, enquanto *employees* é relacionada às ações governamentais para a retomada da renda e do emprego (MILLER, 2020).
Weng e Tan (2020) trabalham o conceito de políticas públicas (*public policy*) de forma indireta, ressaltando o planejamento do Estado Chinês para a realização de ações de prevenção e controle, salientando também o sistema de comando centralizado e eficiente do País, movido pelo conceito denominado *One Health* (Saúde Única), filosofia que parte do princípio de que a saúde das pessoas está ligada diretamente com a saúde do meio ambiente e dos animais.

Deste modo, a integração do modelo de planejamento chinês com a filosofia do *One Health* permite a instalação de um modelo gestor multissetorial que integra os mais distintos entes federativos nacionais e internacionais, além de integrar setores não governamentais, ampliando, assim, um sistema de defesa unificado na ação cooperativa e de governança em massa (discussão central ligada a palavra-chave *participation*) (WENG; TAN, 2020).

Apesar da mortandade ocasionada pelo COVID-19 (discussão central ligada a palavra-chave *prevalence*), os autores (WENG; TAN,2020) apontam que a China, no âmbito das políticas públicas, ganhou uma vasta experiência mundial: desenvolveu um sistema de comando unificado e eficiente; ampliou as estratégias baseadas em evidências científicas; aumentou a precisão da ação preventiva e de controle; e elevou a solidariedade em massa – valores estes que servem de referência para a Europa (significado da palavra-chave *Lessons*) e seu atual quadro pandêmico instalado e mensurável (a palavra-chave *cross-national variations* está ligada a essa discussão).

Já no artigo de Weng (2020), o conceito de política pública (*public policy*) torna-se um sinônimo de *One Health*, sendo entendido como um modelo plenamente cooperativo, intersetorial, multidisciplinar e coordenado em vários níveis (*participation*), por meio de um tripé formado por legislação e planejamento político- educação pública- atividades de pesquisa, buscando, assim, monitorar e controlar ameaças à saúde pública desde a fonte até as atividades mais contingenciais.

Essa política foi implementada em 2014, pela Escola de Saúde Pública da Universidade Sun Yat-Sem, que criou o primeiro centro de pesquisa *One Health* da China (WENG, 2020). O conceito e o modelo gestão ainda se encontram em fase de desenvolvimento, inclusive, ampliando-se na medida em que ganha novas experiências (*lessons*) do modelo ocidental, baseado nos Estados Unidos, o *Health Office*.

Por fim, Weng (2020) aponta que a China (governo e sociedade) deve ficar atenta às pessoas, aos animais e ao meio ambiente, buscando assim lições (*lessons*) que tentem aprofundar a harmonia entre estas três variáveis, e, consequentemente, ampliar a filosofia do *One Health,* expandindo, assim, sua visão ética-ambiental-política.

CONCLUSÃO

Realizar um estudo que analisa a novíssima ciência é um desafio, justamente pela pouca quantidade de publicações, num momento em que necessitamos compreender as experiências globais para entender importantes lições. O estudo se revela desafiador em dois níveis: descrever um campo de pesquisa emergente e analisar esse processo de construção. A metodologia empregada e a dupla avaliação de dados e análises, entretanto, nos ofertam alguma segurança epistemológica.

A maioria dos artigos estudados ainda não passou pela revisão por pares, sendo apressados pela política de acesso aberto que pode representar certa dúvida sobre os conhecimentos estabelecidos nesses estudos.

A UNB e a FGV são as instituições brasileiras que exibem mais pesquisas de elevada influência nesse terreno, tendo realizado importantes parcerias de internacionalização.

As relações de formulação interdisciplinar do conhecimento interagem na contribuição dos campos *Nursing, Psychiatry, Psychology* com o de *Medical Ethics,* uma relação a ser mais bem explorada em futuras pesquisas. Existe, portanto, maior contribuição multidisciplinar da formulação do conhecimento, resultado, certamente, do pouco tempo para a maturação do estabelecimento do saber envolvido na área estudo analisada.

As discussões sobre Moral e Ética ligadas às políticas públicas de mitigação dos impactos da COVID-19, bem como a alocação de recursos médicos e assistência social por parte de governos para um enfrentamento social da

pandemia se ajuntam para a reflexão acerca de como podemos mitigar os choques pandêmicos.

As discussões ligadas a políticas públicas e COVID-19 são expressas de maneira muito inicial. A nova dinâmica econômica que impacta trabalhadores e trabalhadoras afetadas pela COVID-19 evidencia a realidade de desemprego e da ampliação do trabalho informal, o que reduz a percepção de segurança geral, e se relaciona à necessidade de ações governamentais para reduzir esses choques.

As experiências chinesas do sistema *One Health* denotam importantes lições para os sistemas de saúde pública, em um aporte ético-ambiental-político, mediante a cooperação e a governança em massa, unificando sistemas, ampliando a tomada de decisão baseada em evidências científicas, que aumentam a precisão e o controle das ações públicas para diminuir o problema.

Esse modelo gestor -*One Health* - ifluenciou o rumo das políticas públicas, ampliando as relações entre instituições governamentais, educação pública e atividades de pesquisa para o monitoramento e controle de ameaças à saúde pública, além de ter ampliado sobremaneira a atuação (e experiência) do Estado Chinês sobre a temática de saúde pública, integração de políticas públicas e governança em massa.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAÚJO, Carlos Alberto. Bibliometria: evolução histórica e questões atuais. **Em Questão,** Porto Alegre, v. 12, n. 1, jan./jun. 2006.

CAPES, Portal de Periódicos. **Web of Science.** Disponível em: https://www.periodicos.capes.gov.br/?option=com_pcollection&mn=70&smn=79&cid=81. Acesso em: 22 Set. 2018.

EMANUEL, Ezekiel J.; PERSAD, Govind; UPSHUR, Ross; THOME, Beatriz; PARKER, Michael; GLICKMAN, Aaron; ZHANG, Cathy; BOYLE, Connor; SMITH, Maxwell; PHILLIPS, James P.. Fair Allocation of Scarce Medical Resources in the Time of Covid-19. New **England journal of Medicine**, v. 382, n. 21, maio, 2020.

FALAGAS, Matthew E; PITSOUNI, Eleni I.; MALIETZIS, George A.; PAPPAS, Georgious. Comparison of PubMed, Scopus, Web of Science, and Google Scholar: strengths and weaknesses. Scientific Databases, Pros and cons. **The FASEB Journal,** v. 22, n. 2, fev., 2008.

FIORIN, J. L. Internacionalização da produção científica: a publicação de trabalhos de Ciências Humanas e Sociais em periódicos internacionais. **Revista Brasileira de Pós-Graduação,** v. 4, n. 8, set., 2007.

FLORIANI, Dimas. Marcos Conceituais do Desenvolvimento da Interdisciplinaridade. *In:* PHILIPPI, Arlindo Jr.; TUCCI, Carlos E. Morelli; HOGAN, Daniel Joseph; NAVEGANTES, Raul. **/nterdisciplinaridade em Ciências Ambientais.** São Paulo: Signus Editora, 2000.

FONTANELLA, Bruno José Barcellos; LUCHESI, Bruna Moretti; SAIDEL, Maria Giovana Borges; RICAS, Janete; TURATO, Egberto Ribeiro; MELO, Débora Gusmão. Amostragem em pesquisas qualitativas: proposta de procedimentos para constatar saturação teórica. **Cadernos de Saúde Pública,** v. 27, n. 2, fev., 2011.

LEMIEUX, Vicent; OUIMET, Mathieu. **Análise Estrutural das Redes Sociais.** 2ed. Lisboa: Instituto Piaget, 2012.

MATHEUS, Renato Fabiano; SILVA, Antonio Braz de Oliveira. Análise de redes sociais como método para a Ciência da Informação. **DataGramaZero - Revista de Ciência da informação,** v. 7, n. 2, abr., 2006.

MILLER, Edward Alan. Protecting and Improving the Lives of Older Adults in the COVID-19 Era. **Journal of Aging & Social Policy,** v. 32, n. 4, 2020.

NETTO, Paulo Oswaldo Boaventura. **Grafos:** teoria, modelos, algoritmos. São Paulo: Edgard Blücher, 2003.

RAFOLS, I; PORTER, A.L; LEYDESDORFF, L. Science overlay maps: a new tool for research policy and library management. **Journal of the American Society for Information Science & Technology,** v. 61, n. 9, ago., 2010.
SIMATUPANG, Togar M.; SRIDHARAN, Ramaswami. The collaboration index: a measure for supply chain collaboration. **International Journal of Physical Distribution & Logistics Managemente,** v. 35, n. 1, jul., 2004.

WANG, Wenling; XU, Yanli; GAO, Ruqin; LU, Roujian; HAN, Kai; WU, Guizhen; TAN, Wenjie. Detection of SARS-CoV-2 in Different Types of Clinical Specimens. **JAMA – Journal of the American Medical Association,** v. 323, n. 18, maio, 2020.

WENG, Y.. Analysis of prevention and control strategy of covid-19 epidemic in China based on the concept of" one health": an opinion paper. **Acta medica mediterranea,** v. 36, n. 2, 2020.

WENG, Y.; TAN, X. China's experience in prevention and contain of covid-19 for european region. **Acta medica mediterranea,** v.36, n. 3, 2020.

CONSÓRCIO DO NORDESTE

EXPERIÊNCIA DO CEARÁ NA LUTA CONTRA A DESIGUALDADE REGIONAL E ESTADUAL

FRANCISCO HORACIO DA SILVA FROTA[1]
MARIA ANDRÉA LUZ DA SILVA[2]

INTRODUÇÃO

A desinformação, a negação da ciência e a ideologização de muitas forças políticas dificultam o combate às pandemias e nutrem um processo de manipulação de massa em detrimento dos que são mais atingidos pela doença.

A luta de Oswaldo Cruz e Rodolfo Teófilo, aparentemente distante, ganha atualidade em pleno séc. XXI, e inspira os governadores nordestinos quando planejam o Consórcio do Nordeste.

Oswaldo Cruz, reconhecido internacionalmente por sua luta contra as epidemias no Brasil no 14º Congresso Internacional de Higiene e Demografia de Berlim, volta a ser lembrado. Embora o seu diagnóstico da causa das mortes por febre amarela e as práticas sanitárias indicadas para seu combate tenham sido confirmadas posteriormente, teve que conviver no momento mais difícil da epidemia com a incompreensão e o obscurantismo dos que negavam os efeitos da vacina e de todas recomendações científicas.

Rodolfo Teófilo foi escritor e cientista, industrial e farmacêutico, divulgador de inovações e homem de ação. Na segunda metade do século XIX, combateu a epidemia de varíola em Fortaleza, praticamente sozinho. A exemplo de Oswaldo Cruz, que teve de enfrentar a revolta da vacina, também teve que vencer a resistência da população, sendo inclusive perseguido pelo governo estadual.

A luta para repensar o Nordeste e o Ceará, com a necessidade de combater as desigualdades dos efeitos da pandemia, uniu esforços para uma guerra de corpo a corpo, sem trincheiras e com muitas baixas. O discurso da

---

1 Doutor em sociologia política pela *Universidad de Salamanca-Espanha;* Professor Associado da UECE e coordenador do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da UECE.

2 Socióloga; mestra em Políticas Públicas e doutoranda em Ciência Política no Programa Democracia no Sec. XXI da Universidade de Coimbra – Portugal.

necessidade de combater o inimigo comum alimentou a convocação para práticas solidárias e combate às manifestações calcadas no ódio e no preconceito.[3]

O NORDESTE EM POUCAS PALAVRAS

A Região Nordeste do Brasil é composta por nove Estados: Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte e Sergipe. Sua extensão territorial é de 1.554.257,0 quilômetros quadrados. A sua população é de 53.081.950 habitantes, cerca de 28% do contingente brasileiro (Censo Demográfico – IBGE, 2010).

A sua história se confunde com a própria História do Brasil: chegada dos portugueses; dominação dos povos primitivos; estruturação da Política Colonial; economia indo do escambo para as *plantations;* implantação de um regime escravocrata e luta contra a escravidão, movimentos emancipatórios; presença do capital inglês e americano, mandonismo herdeiro do patrimonialismo lusitano, lutas sociais, experiências libertárias e todas as demais modalidades de manifestação econômica, política e social.

A riqueza histórica desta região também se manifesta na sua formação cultural, base da própria identidade nacional. As tradições e inovações estão nas suas músicas, danças, culinária, pintura, literatura e qualquer outro formato de manifestação do modo de ser de sua gente. Aliás, principal riqueza cultural da região: caboclos do sertão; vaqueiros; cortadores de cana; pescadores; violeiros; cirandeiros; posseiros; curandeiros; rezadoras; poetas populares; quilombolas; aboiadores; romeiros; dançadores de samba de roda, frevo e bumba meu boi.

A economia nordestina vivencia um processo aparentemente contraditório, no qual continuam relações produtivas atrasadas e, no mesmo contexto, são atraídos capitais nacionais e internacionais ajustados aos desafios produtivos atuais, ou seja: um desenvolvimento “desigual e combinado”. O petróleo também está na economia regional: a região é a segunda produtora de petróleo do País e a maior na extração de petróleo em terra. Camaçari, na Bahia, é um dos principais polos petroquímicos do Brasil.

O turismo é de fundamental importância na economia. O grande número de cidades litorâneas com belas praias atrai milhões de turistas anualmente.

3 Histórico reconstituído no livro de Lira Neto, publicado em 1999, O poder e a peste – A vida de Rodolfo Teófilo.

Conforme dados do Instituto Brasileiro do Turismo, de 2009, capitais nordestinas como Salvador (BA), Fortaleza (CE), Recife (PE) e Natal (RN) estão entre as cidades brasileiras que mais recebem turistas nacionais e estrangeiros.

A imagem do Nordeste, no entanto, esteve durante muito tempo associada a seca, fome, miséria, desemprego e atraso. Neste contexto, encontra-se a divulgação da presença de sua extrema pobreza e necessidade de Políticas Públicas específicas. A insuficiência de renda alcança mais de um quarto da população brasileira e dissemina-se por todas as regiões e áreas do País, afligindo, entretanto, em particular, as populações do Norte e Nordeste e, ainda mais particularmente, a população rural dessa última região.

A desigualdade não acompanha a desigualdade nacional, haja vista que todas as regiões vivem dificuldades diferentes em relação ao abastecimento de água, esgotamento sanitário, coleta de lixo, moradia, emprego e renda.

Em relação ao esgotamento sanitário, Norte e Nordeste são as regiões onde o percentual de domicílios ligados à rede geral diretamente ou via fossa é menor do que 50%, enquanto a média nacional é de 66%. No Norte, 69,2% das residências despejam seu esgoto em fossas não ligadas à rede, percentual que chega a 48,2% no Nordeste.

Nos últimos anos o Brasil vinha desenvolvendo intervenções no sentido de suprimir a extrema pobreza que atingia e, ainda atinge, as regiões Norte e Nordeste. Neste sentido, diz o *site* das Nações Unidas (2016): “Entre 2004 e 2013, os índices de pobreza no país caíram de 20% para 9% da população e de 7% para 4% no caso da pobreza extrema.” A intervenção federal se fazia sentir na implementação do Cadastro Único; do Bolsa Família; do Programa de Cisternas e do Programa Minha Casa Minha Vida.

O Nordeste brasileiro, segundo o IBGE, de 2004 a 2013, progrediu 15,5% em acesso a alimentação, sendo a região que mais avançou nos anos mensurados, seguido do Centro-Oeste – 12,9%, Sudeste – 12,5%, Norte – 10,5% e Sul – 8,5%. O acesso a alimentação preconizado pela a ONU entende por nível de acesso a alimentação estável aquele superior a 60%, grave 50,8% e moderada 62,9%.

A região também tem apostado no investimento em ciência e tecnologia, infraestrutura e educação. A cidade do Recife se destaca na sua experiência com o Porto Digital, parque tecnológico de referência mundial; no

interior da Paraíba (Campina Grande), a cidade ganha relevância como uma das nove cidades de destaque no mundo que apresentam um novo modelo de centro tecnológico; o Ceará interliga todos os municípios no chamado "cinturão digital". Outra iniciativa é o Instituto Internacional de Neurociências, de Natal, idealizado pelo neurocientista Miguel Nicolelis. Foi inaugurada no Ceará uma unidade de pesquisa da Fundação Oswaldo Cruz.

A região também aposta em infraestrutura: novas malhas viárias, sistema ferroviário, sistemas de metrô, portos e aeroportos internacionais. Seguindo a mesma preocupação, estão os investimentos em educação e saúde.

Em março de 2019, foi criado pelos nove estados nordestinos o Consórcio Nordeste. O objetivo inicial foi ser uma ferramenta facilitadora de compras conjuntas e implementação integrada de políticas públicas. O modelo de consórcio público está previsto na Constituição de 1988, foi regulamentado em 2007 e tem sido mais utilizado na esfera municipal, principalmente para a gestão associada de serviços. O consórcio foi criado para ser o instrumento jurídico de integração desses estados, que atuam de forma conjunta também no Banco do Nordeste, na Companhia Hidrelétrica do São Francisco e na Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene).

O Consórcio Nordeste, segundo os governadores nordestinos, se propõe a ser:

> (...) *uma forma jurídica-legal para operacionalizar ações importantes na região* - Camilo Santana - governador do Ceará.
>
> *Demonstração de "como é possível fazer política priorizando o diálogo em vez do conflito* - Flávio Dino - governador do Maranhão.
>
> Como fazer "*Compras comuns e planos integrados das polícias dos estados podem melhorar os índices da segurança pública na região"* - Fátima Bezerra, governadora do Rio Grande do Norte.

A pandemia, contudo, veio testar todas as iniciativas que vinham sendo adotadas regionalmente e evidenciar as desigualdades que ainda trazem sua marca estruturante nas relações sociais e qualidade de vida de grande parte da população.

A experiencia inovadora do consorcio também ajuda a aprofundar uma identidade regional; um discurso técnico ancorado em instituições de fomento

ao desenvolvimento; um Fundo Constitucional com a finalidade específica de promoção do desenvolvimento; arranjos institucionais da gestão pública, como o Fórum dos Governadores e lideranças políticas bem articuladas ao mitigar soluções para as enormes desigualdades sociais e regionais no Brasil (CLEMENTINO, 2019).

O CONSORCIO INTERESTADUAL DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO NORDESTE (CONSÓRCIO NORDESTE)

Os governadores da Região decidiram organizar o denominado Consórcio Nordeste logo após o processo eleitoral, haja vista ser uma maneira de coordenar os interesses regionais no confronto com o Governo Federal. Com o aparecimento dos primeiros casos de COVID-19 na região, os governadores passaram a usar o Consórcio para articular as ações regionais com relação à pandemia.

A experiência vivenciada regionalmente com consórcios públicos de governança para a solução de problemas de interesse comum, em um país de estrutura federativa peculiar como o Brasil, não tem sido fácil. Para o ex-ministro da Saúde e professor da Universidade Federal de São Paulo (Unifesp), Arthur Chioro:

> *(...) se o consórcio já era uma iniciativa absolutamente louvável transformou-se numa espécie de autoridade sanitária paralela junto aos governos dos estados, secretários estaduais e municipais de saúde porque vivemos a ausência do ente que teria a responsabilidade na perspectiva do pacto federativo de fazer a coordenação do sistema nacional de saúde.*(Observa BR) – 16/07/2020

O Consórcio Nordeste vem sendo algo inédito, pois está calcado na horizontalidade das relações intergovernamentais, sendo o primeiro a organizar um grupo de cientistas para auxiliar os governadores nas tomadas de decisão. A criação de um Comitê Científico teve o objetivo de assessorar o Consórcio em questões relacionadas com a Pandemia, suprindo os governadores com evidências científicas que informassem e que tornassem mais efetivas as suas decisões e ações políticas e técnicas. O comitê é um órgão independente, consultivo, cujo principal objetivo vem sendo contribuir nas decisões que competem a cada governador da Região.

O Comitê Científico do Consórcio Nordeste é coordenado pelo cientista Miguel Nicolelis e pelo físico e ex-ministro de Ciência e Tecnologia, Sérgio Rezende. A sua estruturação está apoiada na compreensão de governança defendida por Ansell & Gash (2007), ou seja, ancorada em seis critérios importantes:

1. Um fórum iniciado por agências públicas ou instituições;
2. A existência, no fórum, de participantes não-estatais;
3. Participantes devem estar engajados na tomada de decisão e não devem ser meramente "consultados" pelas agências;
4. O fórum é formalmente organizado e se reúne regularmente;
5. O fórum procura tomar decisões orientadas pelo consenso (mesmo se o consenso não for alcançado na prática);
6. O foco da colaboração é na política pública ou na gestão pública.

O comitê foi organizado em nove subcomitês, sendo que o nono está voltado para epidemiologia e modelos matemáticos. Este último subcomitê possui três grandes objetivos:

1. entender as diferenças e similaridades da epidemia nos diversos Estados da região;

2. definir parâmetros para identificar, com maior precisão, o momento para suspensão das medidas de distanciamento social e as medidas necessárias para sua implementação;

3. verificar se a situação epidemiológica atual da epidemia permite que a flexibilização do distanciamento social seja iniciada.

A nova experiência trouxe consigo a necessidade de formação de uma governança regional colaborativa, envolvendo agentes e demandas particulares dos estados. Em virtude da ausência de diretrizes nacionais para o enfrentamento à pandemia, foi implementada uma estratégia que favoreceu os entes estaduais e ressaltou o protagonismo das Universidades Públicas. A existência do Consórcio, portanto, constitui um bloco aglutinador capaz de agregar outras forças políticas, como a Frente Nacional de Prefeitos e demais estados da Federação.

Nicolelis, numa entrevista concedida ao Observatório da Coronacrise, em 15 de julho, afirmou:

> *O negacionismo científico, como o movimento antivacina, é um inimigo letal. Não é apenas uma disputa intelectual, filosófica. No caso da pandemia, no Brasil, onde o negacionismo tem muito de sua origem nos EUA, ele se manifestou de várias maneiras, uma delas foi com o uso da cloroquina. No Brasil há pandemônio e a pandemia. Há a disputa sanitária científica para combater o vírus, é preciso lidar com o pandemônio institucional, porque não há recursos suficientes para ficar em casa, por exemplo, e a batalha da comunicação.*

Os decretos publicados pelos estados nordestinos foram convergentes e se dividiram em duas séries temáticas de publicações. Na primeira série de medidas, destacam-se ações relativas a três grupos temáticos:

Quadro 01 - Grupos de medidas da série temática inicial

MEDIDAS ADMINISTRATIVA NO AMBITO ESTADUAL
• Decreta situação de emergência e/ou estado de calamidade • Regulamentação da Lei Federal nº 13.979/2020 • Criação de comitês ou comissões de enfrentamento à pandemia • Regulamenta funcionamento dos órgãos
ATIVIDADES SUSPENSAS
• Suspensão de eventos de qualquer natureza de grandes públicos; • aulas; • público em campeonatos de futebol; • funcionamento de academias, teatros, bibliotecas, museus e cinemas
RECOMENDAÇÕES
• Higienização de transportes coletivos; • Higienização e distanciamento em comércios de ramo alimentício; • Recomendação para população evitar aglomerações; • Recomendação para Prefeituras e setor privado quanto à adoção de medidas

Fonte: Elaboração própria, com suporte nos dados dos decretos estaduais, 2020.

Com reivindicações posteriores à publicação desses decretos, os estados ajustaram e/ou ampliaram os serviços ditos como essenciais para a vida dos cidadãos e para os serviços de abastecimento.

Tabela 01 - Linha do tempo: ações do Consórcio Nordeste no contexto de pandemia.

(12/03/2020) Início da primeira série de convergência dos decretos	
	(18/03/2019) Solicitação de Auxílio ao Governo chinês (ofício 06 / 2020)
(19/03/2020 a 21/03/2020) Segunda série de convergência dos decretos	
	(25/03/2020) Publicação da carta de repúdio ao posicionamento presidencial
(27/03/2020) Publicação da Carta "A Favor da Vida"	
	(30/03/2020) Criação do Comitê Científico (C4 NE)
(04/04/2020) Noticiada a tentativa frustrada de compra de equipamentos	
	(09/04/2020) Lançamento do Aplicativo de Monitoramento (MONITORA COVID-19)
(17/04/2020) Solicitação ao novo Ministro da Saúde (Ofício 12/2020)	

Fonte: Elaboração própria com suporte nos dados do Consórcio Nordeste, 2020.

A criação do Comitê Científico de Combate ao Coronavírus (C4NE), em março de 2020, merece destaque. O referido comitê foi criado para auxiliar a tomada de decisão do Consórcio Nordeste e das Gestões Estaduais, no contexto de crise, embasando suas medidas em critérios científicos. Em sua composição, conta com representantes dos estados do Nordeste, assessorados por cientistas e médicos do Brasil e do Exterior. A atuação se dá mediante recomendações expressas em boletins e comunicados. A Figura 03 mostra a síntese das principais recomendações publicadas até o momento.

Quadro 02 – Síntese da atuação do Comitê Científico de Combate ao Coronavírus (C4NE)

BOLETIM 01 (01/ 04)	-Reforça as medidas de isolamento social e vigilância nos aeroportos e terminais; -Defende apoio a grupos sociais vulneráveis; -Defende maior articulação entre gestões municipais e estaduais combinada com gestão de informação por sistemas digitais; -Destaca a intensificação da articulação do comitê com unidades de pesquisa estaduais.
BOLETIM 02 (03/04)	-Cria nove Subcomitês Temáticos por áreas específicas; -Reforça o interesse na criação de uma rede de pesquisa incluindo os estudantes de universidades nacionais e internacionais; -Anuncia o lançamento de um aplicativo para o monitoramento dos casos de Covid-19; -Reconhece a importância do isolamento social; -Informa que não existem comprovações científicas sobre o uso da hidroxicloroquina; -Anuncia o site utilizado pelo Comitê; -Reconhece a importância de aquecimento da microeconomia, com a mobilização de artesãos para produção de insumos.
COMUNICADO	-Recomenda a utilização de máscaras caseiras para a população; -Indica a importância de as gestões formalizarem acordos com parques têxteis da região.
BOLETIM 03 (09/04)	-Ratifica a importância do isolamento social; -Informa que não existem comprovações científicas sobre o uso da hidroxicloroquina; -Anuncia o site utilizado pelo Comitê; -Anuncia o Projeto Mandacaru; -Informa que o Aplicativo para monitoramento será viabilizado progressivamente para os nove estados.

BOLETIM 04 (16/04)	- Recomenda a criação da Brigada Emergencial de Saúde; - Recomenda que as medidas de restrição de mobilidade sejam ainda mais rígidas; - Reitera a necessidade de fornecimento de EPI´s e testes; - Ressalta a necessidade de implantação do aplicativo Monitora Covid -19 em todos os estados.
BOLETIM 05 (24/04)	-Reitera a necessidade de manter ou ampliar o isolamento; -Recomenda a implementação de um programa de desinfecção de lugares públicos; -Sugere a adaptação de máquinas de ventilação usadas em salas cirúrgicas e, como último recurso, o uso de protocolos de compartilhamento de ventiladores; -Reforça que a população da região baixe o aplicativo MONITORA COVID-19, disponível na Bahia, Piauí, e Sergipe e em fase de implantação no Maranhão e Paraíba; -Destaca ampliação de aporte financeiro às instituições de pesquisa estaduais e criação do -Fundo do Nordeste para Fomento à Ciência e ao Desenvolvimento Tecnológico (FNDC); -Recomenda o uso de oxímetros portáteis pelas equipes de saúde de família e agentes de saúde.

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Consórcio Nordeste, 2020.

O CEARÁ NO CONTEXTO DA PANDEMIA

RAZÕES DO ELEVADO NÚMERO DE PESSOAS CONTAMINADAS NO CEARÁ

A expansão do vírus, como era de se esperar, não se comporta da mesma maneira em todos os estados: os dados mais alarmantes são os de São Paulo, Rio de Janeiro, Amazonas e Ceará. Por que o Ceará? Qual a explicação para tal situação?

O Estado do Ceará em 27 de março de 2020 tinha acumulado apenas 11 óbitos e depois possui um número maior do que a soma de registros dos outros oito estados do Nordeste. A primeira questão é entender quais as razões do elevado número de pessoas contaminadas no início da pandemia. Os estudos desenvolvidos no Estado apontam para:

1. Um casamento na Bahia com a participação de muitos cearenses – empresário contraiu o vírus e contaminou outros na sua volta.
2. O funcionamento do aeroporto internacional em Fortaleza – grande fluxo de pessoas do exterior.

Complementando tais casos, um agravante é configurado no próprio crescimento da economia cearense, que vem deixando de ser exportadora de produtos primários - algodão, castanha de caju, lagosta e outros poucos produtos - para se tornar uma economia voltada para atração de investimento externo direto (IED).

Atraído pela necessidade de mudar a natureza econômica do Estado, foram construídos projetos e ampliado o intercâmbio com pessoas de vários países: a construção do Centro de Eventos; o *hub* da TAM instalado no Ceará, ligando o Estado a várias cidades da Europa e América Latina, com grande ampliação dos voos diários; investimentos gastronômicos e lúdicos; ampliação do setor imobiliário para estrangeiros; aeroporto internacional; novo porto internacional para navios de grandes calados; empresas coreanas nas termoelétricas no Complexo Industrial e Portuário do Pecém e Companhia Siderúrgica do Pecém; quase cinco mil empresas que recebem investimento estrangeiro, dos quais, muitos portugueses.

AÇÕES GOVERNAMENTAIS

No Brasil, a exemplo de poucos países, os dados empíricos questionam o discurso político da Presidência da República que menospreza a segurança da população e gera uma falsa dicotomia com as suas condições de sobrevivência: o debate entre a necessidade de isolamento e a prioridade do trabalho esconde a responsabilidade do Estado em criar as condições para serem atendidas as recomendações sanitárias.

Os dados do Ceará evoluíram do dia 27 de março até 27 de agosto, de conformidade com o quadro seguinte.

QUADRO 03 - DADOS ACUMULADOS EM TODOS OS MUNICÍPIOS DO CEARÁ

Dados gerais	27/03/2020	27/08/2020
Total de óbitos acumulados desde o início da pandemia	11	8.374
Óbitos suspeitos	2	608
Letalidade	0,29	4%
Média de óbitos por dia	3,67	53,68
Tempo médio de internação (dias)	2,5	10,55
Proporção de óbitos com alguma comorbidade	36,36	44,6%
Média de idade dos óbitos	77,27	70,48
Mediana de idade dos óbitos	84	73

Fonte: Quadro produzido pelos autores, com dados do Relatório da Secretaria de Saúde.

Segundo os dados seguintes, o pico de casos confirmados (1.931) se deu em 08 de maio. Obedecendo a mesma relação entre casos confirmados e óbitos, foi nessa data o índice de 142 óbitos.

Quadro 04 - Casos confirmados e óbitos - Ceará

Data	Confirmado	Óbitos
01/01	52	
15/01	01	
28/01	01	
08/02	03	
18/02	04	
28/02	11	
09/03	15	
19/03	161	
29/03	322	02
08/04	324	12
18/04	975	18
28/04	1.480	55
08/05	1.931	142
18/05	1.745	132
28/05	1.634	100
07/06	2.137	85
17/06	1.384	66
27/06	1.881	51

07/07	1.922	44
17/07	1.381	39
27/07	1.189	38
06/08	806	24
16/08	363	14
28/08	98	07

Fonte: Quadro produzido pelos autores com dados do Relatório da Secretaria de Saúde

No âmbito das preocupações com o enfrentamento da pandemia, o Governo do Estado iniciou suas ações antes de outros Estados e criou não só as condições para melhor notificação do que vem ocorrendo, como também promoveu uma série de medidas.

QUADRO 05 - NO ÂMBITO DA SAÚDE

Solicitação temporária de um hospital particular que estava fechado (Hospital Leonardo Da Vinci) tornando-o equipado e adaptado para a situação de emergência. Disponibilidade de 230 leitos;
Incorporação do Hospital Batista, da rede de saúde privada, para atender exclusivamente pacientes da Covid-19. Aumento de 131 leitos;
Implantação de 183 UTIs na Capital e Região Metropolitana e 123 UTIs a mais nas demais cidades.
Contratação de pessoas jurídicas para a prestação de serviço, com admissão imediata, para o atendimento médico-hospitalar de pacientes com Covid-19, nos leitos de Unidade de Terapia Intensiva (UTI) do Sistema Único de Saúde (SUS).
Contratação de até 500 leitos para UTIs Adulto.

Fonte: Quadro produzido pelos autores com base nos dados da Página Web do Governo do Estado (www.ceara.gov.br/2020/03/31/)

QUADRO 06 - COMO MEDIDAS SOCIAIS

Isenção da conta de água	A isenção por 90 dias do pagamento da conta de água vai beneficiar 338 mil famílias que se enquadram no padrão básico da tarifa social.
Pagamento da conta de energia de 534 mil famílias	O Estado vai garantir o pagamento da conta de luz para 534.510 famílias de baixa renda que consomem até 100 kw por mês pelos próximos três meses.

Vale-alimentação a 423 mil alunos da Rede Estadual	O Estado distribuirá um cartão vale-alimentação para 423 mil alunos da Rede Estadual de Ensino, no valor de R$ 80,00, cada.
Compra 200 mil botijões de gás para doar às famílias carentes	Essa ação é uma parceria com a empresa cearense Nacional Gás Butano, que vai fornecer o produto a preço de custo ao Estado.
Antecipação do pagamento do Cartão Mais Infância	O valor de R$ 85 foi pago antecipadamente a mais de 47 mil famílias com crianças na primeira infância e em situação de extrema pobreza, totalizando um investimento superior aos R$ 4 milhões.

Fonte: Quadro produzido pelos autores com base nos dados da Página Web do Governo do Estado (www.ceara.gov.br/2020/03/31/)

QUADRO 07 - COMO MEDIDAS ECONÔMICAS

Dispensa do pagamento dos impostos das micro e pequenas empresas no Simples Nacional	Aguardando autorização do Comitê Nacional Gestor do Simples
Prorrogado o prazo para se atender demandas fiscalizatórias	Apresentação de documentos ou renovação de licenciamento
Suspenso o pagamento do REFIS	
Suspenso o pagamento Fundo Estadual de Equilíbrio Fiscal	
Prorrogação da validade de certidões negativas, permitindo as habilitação das empresas nos processos licitatórios	
Prorrogação de prazo da apresentação das obrigações acessórias	
Suspensão nas inscrições na dívida ativa do Estado	
Prorrogação dos regimes especiais de tributação	

Fonte: Quadro produzido pelos autores com base nos dados da Página Web do Governo do Estado (www.ceara.gov.br/2020/03/31/)

Em adição a tais medidas, o Governo do Estado ainda comprou uma grande quantidade de insumos hospitalares da China. O primeiro avião que chegou trouxe, como parte da compra, 90 toneladas de testes de identificação do coronavírus e equipamentos de proteção individual.

A DESIGUALDADE NA EXPANSÃO DA EPIDEMIA

O Governador do Ceará, Camilo Santana, falando das decisões do Comitê - Assembleia Legislativa, Tribunal de Justiça, Prefeitura de Fortaleza, Ministério Público Estadual, Ministério Público Federal, Tribunal de Contas do Estado, Ministério Público do Trabalho, Tribunal Regional do Trabalho, Ordem dos Advogados do Brasil – Secção CE, Justiça Federal, Defensoria Pública, Aprece, Uece, UFC, Fiec, Fecomércio, Acert, CDL, Anvisa e as secretarias da Saúde, Casa Civil, Segurança, Proteção Social, Educação e Administração Penitenciária, diz:

> *Estamos todos juntos e unidos para vencer os vírus, mantendo a política de isolamento social, pois essa é a política mais importante no mundo inteiro para salvar vidas e nós vamos manter. Sempre com diálogo e compreensão do momento e das dificuldades, estou junto aos mais de 9 milhões de cearenses, em um enfrentamento que não é só nosso, é do Nordeste, é do Brasil e é do mundo.*

No contexto geral do combate à pandemia a atuação governamental foi muito positiva. Todas as iniciativas aqui relacionadas, no entanto, convivem com o muro que separa a cidade: a dos bairros nobres e a dos bairros no qual a população nada tem ou tem muito pouco.

No início do mês de abril, a maior parte dos infectados morava em bairros considerados nobres: Meireles, Aldeota, Mucuripe, Cocó e Guararapes, moradores com Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e renda média considerada alta para o padrão da cidade – comprovação de que a epidemia se iniciou por pessoas que chegaram contaminadas de outros países e de outras partes do Brasil.

Fortaleza, capital do Estado, também veio comprovar a tese que destaca o maior sofrimento das populações que na sua pobreza absoluta se encontram invisíveis para o poder público e para o conjunto da sociedade.

Essa diferença estrutural modifica o mapa da expansão e das mortes com coronavírus na cidade. Os indicadores da Secretaria de Saúde mostraram que letalidade avançou sobre 121 bairros, atingindo, principalmente, os bairros mais sofridos: Grande Vicente Pinzon; Barra do Ceará; Cais do Porto; Grande Pirambu; Cristo Redentor; Vila Velha; Planalto Ayrton Sena; Quintino Cunha; José Walter; Granja Lisboa; Carlito Pamplona e a confluência dos bairros Fátima, Joaquim Távora, São João do Tauape e Alto da Balança.

Quadro 08 - O cenário de 13 de maio em Fortalezademonstra a seguinte situação

Casos confirmados	12.664
Óbitos	1.026
Todos os bairros infectados	121

Fonte: Secretaria de Saúde – Ceará

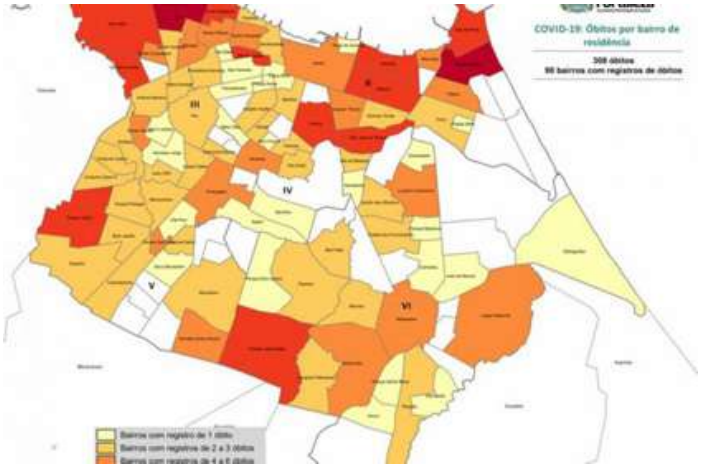
Quadro 09 - Número de óbitos nos bairros de menor IDH

Barra do Ceará	45
Vicente Pinzón	35
Cristo Redentor	31
Cais do Porto	25
Vila Velha	22
Carlito Pamplona	22
Granja Lisboa	22
Quintino Cunha	20
Planalto Ayrton Sena	20
José Walter	20

Fonte: Secretaria de Saúde - Ceará

Durante o período de maior contágio, as mortes passaram a ser registradas em todo o Ceará e em todos os bairros de Fortaleza. O mapa seguinte mostra como os óbitos ocorreram nas áreas mais pobres.

Mapa da distribuição de óbitos por coronavírus em Fortaleza



(Imagem: Reprodução/SMS)

Embora o Governo do Estado do Ceará tenha pensado em promover ações para os mais necessitados (isenção do pagamento de água e luz, distribuição de gás, antecipação do cartão Mais Infância), tais medidas foram insuficientes ante a grandeza do número de famílias em nível de pobreza. A situação em tais casos exigia o apoio urgente do Governo Federal.

A necessidade de permanecer em casa era fundamental para o combate à pandemia, contudo, não existia um jeito de estas pessoas permanecerem em casa sem a garantia de uma renda mínima. Cotidianamente, tais famílias de trabalhadores sobrevivem na base de pequenos serviços, na venda de produtos de terceiros, ou mesmo de pequenos comércios. O número de tais famílias não é pequeno e a pandemia, no mundo todo, apenas desnudou uma realidade que estava invisível: as contradições de um desenvolvimento que nega os direitos dos trabalhadores, reduz o papel do Estado e marginaliza sua força produtiva. O resultado é um desenvolvimento do qual os trabalhadores foram excluídos e vieram se somar ao exército de deserdados, já existente.

As medidas que foram adotadas deveriam levar em consideração o contingente de desempregados e subempregados; as pessoas que vivem do trabalho doméstico; os que vivem em situação de rua; os jovens que estão cumprindo medidas socioeducativas; a população carcerária; os cuidadores de pessoas idosas, refugiados, imigrantes, e tantas outras situações específicas, não contempladas nas propostas de cunho abrangente.

O próprio discurso da Organização Mundial de Saúde, replicado nos diversos países, trata as propostas sanitárias com base num setor médio da sociedade. A realidade de um grande contingente de famílias, moradoras das periferias das grandes cidades do mundo capitalista, não se harmonizam ao conceito de família propalado, às condições de higiene pretendidas, às necessidades de moradia, nem às condições para o aprendizado a distância.

Em 04/05, o economista Luís Eduardo Barros, vice-presidente do Instituto Brasileiro de Executivos de Finanças no Ceará , escrevendo no jornal O Povo sobre a união entre as iniciativas pública e privada, diz que o setor privado precisará do setor público, principalmente para equacionar a necessidade de crédito para diluir no tempo os prejuízos acumulados. Na sua análise, o setor público terá que fazer um corte brutal nos seus gastos para ter capacidade de arcar com os gastos com a pandemia e necessitará da recuperação econômica do setor privado para ter o que arrecadar.

A necessidade de articulação de tal relação está evidente; contudo, existem aqueles que tiveram o salário mínimo reajustado abaixo do índice da infração, o valor do auxílio emergencial (embora tenha ampliado os meses de atendimento) reduzido à metade e os que estão sobrevivendo com as cestas básicas distribuídas nas comunidades. Existem, em síntese, os que teimam em sobreviver enfrentando as filas da Caixa Econômica, a venda nas feiras livres, os trabalhos insalubres, a internação nos asilos, nas casas correcionais, nos presídios e nas ruas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANSELL , C e GASH A. - Governança Colaborativa em Teoria e Prática, **Journal of Public Administration Research and Theory,** out.2008

A experiencia do Comitê Científico do Consorcio Nordeste, Observa BR, 16/07/2020.

CLEMENTINO, M L M, A atualidade e o ineditismo do Consórcio Nordeste, IPEA,
Plano Estadual Cearense de Contingência para Infecção Humana pelo novo Coronavírus 2019-nCoV.

SANTOS, Boaventura de Sousa – **A cruel pedagogia do vírus,** Boitempo,2020
ttps://www.opovo.com.br/coronavirus/2020/04/02/bairros-da-zona-nobre-concentram-casos-de-coronavirus-em-fortaleza.html
https://www1.folha.uol.com.br/
http://www.seas.am.gov.br/vigilancia-socioassistencial/
https://www.saude.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/9/2020/02/informe_diario_coronavirus_01_04_20.pdf

DESAFIOS DA PANDEMIA PARA AS CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS

MARIA DO SOCORRO FERREIRA OSTERNE[1]
SOCORRO LETÍCIA FERNANDES PEIXOTO[2]

INTRODUÇÃO

Se é certo que os profissionais da área das Ciências Humanas e Sociais não consigam prever o que vai acontecer na dinâmica social, sabe-se é que precisam treinar suas perspectivas para enxergar tendências. O mundo da Covid 19 está pleno de incertezas e buscas de explicações.

Haverá um "novo normal" se anunciando sobre o cotidiano de todas as pessoas com o advento da pandemia e a quarentena, como asseguram alguns analistas? Sim, parece ser uma evidência, quase universal, o fato de que as sociedades deverão passar por inúmeras novas opções e adaptar-se a outros modos de vida.

A pandemia estará empalidecendo a "luz" dos mercados e possibilitando o surgimento de uma ideia de comunhão planetária? Arrancaram, enfim, as vestimentas das desigualdades? Elas já estão mesmo despidas? O que dizem os críticos da Economia Política?

Alguma dimensão da sociabilidade contemporânea, mostrada na expressão do trabalho, educação, economia, consumo, comércio, relações sociais, saúde, segurança pública, emprego, relações internacionais, mídia, comunicação, tecnologia, religião, ecologia, política, cultura, gênero, relações de gênero, sexualidade, meio ambiente, enfim, da morte e da vida, conseguirá ficar incólume aos efeitos da Covid 19?

---

1 Assistente Social, doutora em Serviço Social (UFPE). Docente livre em Serviço Social (UECE). Mestra em Sociologia (UFC). Professora associada do Curso de Graduação em Serviço Social, do Programa de Pós-Graduação em Sociologia, do Mestrado em Serviço Social, Trabalho e Questão Social e do Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Políticas Públicas da Universidade Estadual do Ceará. E-mail: socorro.osterne@uece.br

2 Assistente social, mestra em Políticas Públicas e Sociedade pela Universidade Estadual do Ceará, doutora em Sociologia pela Universidade Federal do Ceará. Pesquisadora do Núcleo de Pesquisa sobre Sexualidade, Gênero e Subjetividade (NUSS) do Departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal do Ceará., professora do curso de Serviço Social da Faculdade Cearense (FAC), Email: leticiafpeixoto@hotmail.com

Além do mais, como pensar essa comunhão planetária em um contexto no qual a melhor conduta solidária é o isolamento?

Será possível reverter as consequências da pressão que já estava em andamento no Brasil, no tocante à redução de gastos com a saúde, à educação, às políticas sociais e com a ciência?

Qual será o formato dos movimentos sociais quando a mobilidade pública for restaurada? O que fazer com a livre circulação de informações e com a compulsão virtual, em grande monta, manipuladas por interesses políticos e ideológicos? Qual o destino das *fake news*?

A falência na prestação dos serviços de saúde servirá para fortalecer a saúde pública? Como recuperar os atrasos na educação - sem ciência fortalecida, nem instituições científicas e universitárias fortes, **como se pode informar às políticas públicas?**

Então, de que modo trabalhar com os grupos que padecem de vulnerabilidade - principalmente os pobres, trabalhadores informais, idosos, sem-teto, deficientes, indígenas, quilombolas e os imigrantes? E, também, as mulheres, jovens, negros, população LGBT, os corpos oprimidos, "racializados" e sexualizados? Como visto, incontáveis perguntas afloram constantemente e a cada dia.

Este capítulo tem como objetivo suscitar reflexões sobre a predominância da Covid 19 na realidade política brasileira atual, transitada pelo acirramento da pobreza, a crise na saúde sanitária e as incertezas que essa pandemia trará para a vida cotidiana das populações mais vulneráveis no tênue aparecimento desse "novo normal". Não se tem a pretensão de buscar nenhuma resposta pronta ou saídas para o caos instalado no Brasil e no concerto mundial, mas provocar ideias arrimadas em pontos de vista evidenciados pelas Ciências Humanas e Sociais.

A COVID E O ACIRRAMENTO DA POBREZA

A pobreza é um fenômeno que assola a população brasileira desde os tempos coloniais. Com suas múltiplas manifestações, aparece naturalizada como uma paisagem no cotidiano de contradições materiais, sociais e culturais. O Brasil é um dos piores países em matéria de desigualdade de renda. Mais de 16 milhões de pessoas vivem abaixo da linha da pobreza. Em relação à renda, o 1% mais rico da população recebe, em média, mais de 25% de toda

a renda nacional, e os 5% mais ricos abocanham o mesmo que os demais 95% (RELATÓRIO da OXFAM de 2019).

Dada, no entanto, a mundialização do capital (CHESNAIS, 2001), cuja expansão hierarquiza as nações dependentes em face do imperialismo do sistema, a pobreza no Brasil absorve diretamente as características das relações político-econômicas do capital, sobretudo financeiro internacional.

Desse modo, conforme relatório do Banco Mundial, datado de junho de 2020, a pandemia da Covid -19 arrastará a economia global em 5,2% neste ano, representando a mais profunda recessão desde a Segunda Guerra Mundial, provocando um aumento dramático da pobreza extrema. Os países mais atingidos serão os denominados "economias emergentes e em desenvolvimento", haja vista a intensiva dependência do comércio global, do turismo, das exportações de *commodities* e financiamento externo. Segundo projeções, a economia do Brasil deve encolher em 8% este ano (2020) em virtude do bloqueio total (*lockdowns*), da queda dos investimentos e dos distúrbios na cadeia de suprimento e preços globais de produtos primários mais baixos - registra o Relatório. A pandemia, nesse caso, possivelmente, levará a uma estimativa de 5,4 milhões de brasileiros para a extrema pobreza, até o final do ano em curso.

Grande parcela da população brasileira não terá condições de adentrar o mercado de trabalho formal. Dados da Pesquisa Nacional de Análise por Domicílio(PNAD Covid 19), do primeiro trimestre de 2020, revelam que a taxa de desocupação ficou em 11,6%, com 12,3 milhões de desempregados no Brasil. O drama, entretanto, é muito maior, pois há 40 milhões de pessoas no setor informal, onde a renda em média é a metade do que assegura o emprego formal. Somando o desemprego e a informalidade, serão 53 milhões de pessoas em situações precárias, para uma força de trabalho de 105 milhões, praticamente a metade (DOWBOR, 2020).

Imersos numa desfiliação social, decorrente da não integração ao mercado formal de trabalho, essa população não terá direito ao sistema de proteção social vinculado à previdência social, portanto, seus destinos serão entregues à própria sorte dos programas contingenciais de transferência de renda vinculados à lógica da assistência social, ou seja, àqueles a quem dela necessitar.

Convém destacar o fato de que a política social brasileira opera por intermédio de um conjunto amplo e variado, mas descontínuo e insuficiente,

de programas sociais direcionados para segmentos empobrecidos da população. São políticas e programas que têm até logrado incluir pessoas nos processos econômicos de produção e de consumo. Configura-se, contudo, uma integração da pobreza e da indigência de modo marginal e precário, criando um segmento de indigentes ou de pobres "integrados", mantidos na situação de mera reprodução social. Via de regra, socializam, também, as próprias condições de pobreza com os membros da família e até com as redes de vizinhança, entretanto, continuam pobres.

No interior dos recortes da pobreza, acrescentam-se os corpos marcados pelos pertencimentos sociais de gênero, raça e classe, como pilares que estruturam as vidas das pessoas moradoras nas comunidades pobres, nas favelas, operando classificações hierárquicas. Fruto do processo de colonização e das opressões escravocratas tão ocorrentes na sociedade brasileira, as meninas e mulheres pobres e negras compõem a população mais vulnerável. A responsabilidade pela economia do cuidado doméstico e familiar, o aumento da violência silenciada contra mulheres e meninas, o volume de trabalhos precarizados, a exemplo de muitas trabalhadoras domésticas que não puderam exercer o isolamento social, além da submissão a transportes públicos lotados, são fatores que operam distinções.

A procura angustiante da população nas filas bancárias pelo auxílio emergencial, sobretudo em sua maioria mulheres pobres, amadoristicamente coordenado pelo Governo federal, além de expor a desumanidade da forma, revela um imenso obstáculo ao pleno desenvolvimento das capacidades econômicas e sociais do País nos próximos tempos.

Aliados à situação de pobreza, descortinam-se os territórios onde os pobres vivem, nas periferias das grandes cidades, açoitados pelas vulnerabilidades econômicas e sociais e pela violência urbana. Estigmatizadas pela mídia e pelo próprio Estado, as favelas constituem espaços de carências, em razão da dificuldade de acesso da população aos serviços sociais básicos. São, no entanto, tendenciosamente, interpretadas como espaços violentos e perigosos, onde só se enxerga o que há de miséria e desordem. É o lugar onde os corpos podem ser matáveis e as casas invadidas.

Debruçando-se sobre esse aspecto, encontra-se a obra de Achille Mbembe (2019), filósofo, historiador e pensador camaronês dos mais eruditos, o qual, na ânsia de compreender o contexto mundial contemporâneo, aprofunda estudos sobre a escravidão, a descolonização e a negritude. A

originalidade do pensamento de Mbembe reside na noção de *necropolítica.* Para si, a expressão máxima da soberania descansa no poder e na capacidade de decidir quem pode viver e quem deve morrer. Pensa a soberania como capacidade de definir quem importa e quem não importa, quem é descartável e quem não é.

Não se está, por aqui, vivendo também experiências de destruição humana? Quem seriam os subalternos brasileiros descartáveis? Índios, quilombolas, jovens, negros, pobres, favelados, sem teto, sem-terra, drogados, moradores de rua, *gays*, prostitutas? Não só. O que dizer do exército de desempregados? Quem lhes autoriza o *status* de mortos-vivos? Seriam todos seres submetidos ao perigo de morte por assassinato? O que acontece, com recorrência, cotidianamente, nas favelas brasileiras, é catástrofe ou massacre?

Conforme Santos (2020), no Brasil, classe e território operam de modo articulado na produção dos padrões de saúde da população, ou seja, em áreas menos desenvolvidas, a desigualdade de saúde é mais intensa, o que combina com a densidade dos grupos mais vulneráveis. Já nos territórios menos adversos, há a capacidade de potencializar melhorias no estado de saúde dos grupos mais favorecidos.

Evoca-se, portanto, um campo semântico de uma realidade local protagonizada por moradores que se encontram na esfera do *não-direito,* do não-lugar. Pergunta-se, pois: - como realizar o isolamento nas favelas? De que maneira “lavar as mãos” na favela e fazer uso de produtos de higiene, como álcool em gel ante o aglomerado de habitações cujas paredes internas misturam quartos e salas, dividindo cômodos minúsculos com famílias extensas?

A dependência do transporte público, a densidade demográfica e a precariedade de saneamento sanitário são fatores que desfavorecem as populações que residem nas favelas. Assim, a maneira como se dá a distribuição do coronavírus, com sua incidência em determinados grupos e territórios, conforma algo a ser profundamente considerado.

Nesse sentido, no raciocínio de Santos (2020), a maneira de entender a desigualdade social está intrinsecamente vinculada ao estudo da desigualdade de saúde. As desigualdades, ao serem de variados tipos, influenciam a saúde de variadas maneiras. Classe representa um tipo específico da divisão social baseada em relações de propriedade e na repartição social do trabalho. Divisões constituídas pela desigualdade de direitos e poderes sobre recursos valiosos ensejam relações assimétricas de vantagens e desvantagens

entre categorias sociais. A noção de classe social - reforça o autor - presta-se aos fins explicativos dos determinantes sociais ou 'não naturais' da doença, ao fornecer uma especificação das circunstâncias, dependências e exclusões que criam problemas de saúde entre os grupos sociais. Oferece uma contextualização dos recursos valiosos, flexíveis e polivalentes que potencialmente produzem benefícios materiais e de saúde. "A estrutura de classes tem um papel destacado na hierarquização da distribuição da saúde na população brasileira." (SANTOS, 2020, p.3).

Percebe-se, porém, é que, em nome do conservadorismo e da prevalência do mercado, tudo vale, inclusive a trivialização do trágico e a criminalização da pobreza. O extermínio de pessoas é mostrado cotidianamente no discurso de lideranças políticas, as quais autorizam parte da população a reproduzi-lo. Está presente na guerra às drogas, na aceitação de que "bandido bom é bandido morto", na apologia às armas de fogo e na ordem de metralhar suspeitos.

Tudo isto sucede em nome do combate à violência, que deveria ser tratada no terreno da justiça social. Aliás, a noção de necropolítica também se reporta à necessidade de produzir inimigos, os quais, inseguros e amedrontados, autorizam o "Estado de Direito" a atuar em circunstâncias de exceção. Daí a intervenção em territórios e corpos colonizados.

O que expressar, entretanto, sobre a violência praticada pelo próprio Estado, o Capital e o Direito? Quem teria o direito de decidir quem pode permanecer como raça humana? Por que os pobres, negros e favelados são as principais vítimas? Como conviver com essa realidade sem robustos programas de complementação de renda?

A temática renda básica aparece com muita força neste momento, pois é vedado se desconhecer a verdade segundo a qual, em contextos de exacerbação das desigualdades, será imprescindível tratar desigualmente os desiguais, sem perder de vista o horizonte de justiça, universalidade e equidade social.

A rigor, sob a égide da racionalidade utilitarista neoliberal, a demanda por programas de renda mínima na agenda pública não é recente. Tornou-se bem mais visível e urgente, contudo, após a ocorrência dos estragos da pandemia sobre o social e o econômico. Inopinadamente, no Brasil e no mundo, milhares de pessoas passaram a aparecer em situações de extrema vulnera-

bilidade socioeconômica, forçando uma reação do Estado para garantir, minimamente, suas sobrevivências.

A pandemia, principalmente pela via do necessário isolamento social, fez aumentar o desemprego, a pobreza e a fome. O problema passou a ser: crise econômica, pandemia, isolamento social e paralisação das atividades. Daí as polêmicas polarizações entre garantir o distanciamento para salvar vidas ou abrir o mercado para preservar a economia.

Foi exatamente nesse ponto das polarizações que se deu o entendimento de que a luta não era somente contra uma pandemia, mas arrostando uma concepção de mundo incompatível em relação a um projeto humanista de sociedade.

É claro que um amplo programa de renda básica sempre exigirá, de maneira correspondente, uma ampla parcela orçamentária. Não é possível deixar de reconhecer as consequências econômicas de uma paralisação das atividades laborativas, de uma interrupção da produção e de um isolamento prolongado. Por mais sério e complicado que possa ser um desajuste econômico, este, todavia, não inviabilizará a possibilidade da superação de uma crise econômica pela via do consenso e do politicamente possível.

O que sucede, contudo, é a prevalência da razão neoliberal no raciocínio dos especialistas do sistema, ou seja, daqueles que têm o poder da decisão, enfim, dos governantes. São muitas as resistências políticas em favor da vida em muitos países e também no Brasil, onde cada pessoa é havida, muito mais, como um ativo-econômico do que como cidadã portadora de direitos.

Sem nenhuma dúvida, a radicalidade com que o Brasil obedece ao receituário neoliberal serve ao acelerado crescimento da miséria e das desigualdades. Antes já havia cortes de recursos do Sistema Único de Saúde-SUS, do Bolsa Família e do Benefício de Prestação Continuada- BPC. Isso sem contar com a desconstituição da legislação trabalhista. Por outro lado, passou a existir transferência de recursos públicos para banqueiros e investidores (BURATINI: 2020).

Segundo dados da Revista Forbes, na constituição da lista dos mais ricos, o patrimônio dos 42 bilionários brasileiros cresceu US$ 34 bilhões durante a pandemia, precisamente, de 18 de março a 12 de julho. Mesmo assim, continuam firmes no poder, usando “factoides retóricos” e *fakenews,* com o beneplácito de um significativo apoio da mídia corporativa.

É, porém, responsabilidade do Estado garantir os mecanismos para a manutenção de uma vida digna para todos os seus cidadãos, sem discriminação de classe, raça e sexo, e não permitir que a riqueza brasileira, no caso, seja usufruída por uma minoria. É, exatamente, nesse dramático contexto que a necessidade de um programa de redistribuição de renda precisa ganhar força. Essa decisão, entretanto, impõe-se vir associada a uma progressiva e justa reforma tributária, capaz de reduzir a carga sobre o consumo que afeta, desproporcionalmente, os mais pobres e incidir sobre a renda e o patrimônio dos mais ricos. Além do mais, é fundamental seguir com o fim das isenções que não possibilitem retorno social e garantir o efetivo controle sobre a corrupção e a sonegação fiscal.

O que se divisa, entretanto, é o progressivo desmonte, por exemplo, do Bolsa Família, cujo objetivo é reduzi-lo a um mero programa repassador de recursos, trocar-lhe o nome, apagar seu "DNA" durante os governos do PT e, finalmente, se apropriar do "feito" como moeda eleitoral para 2022. Já se percebe que Bolsonaro começou a ganhar significativa base popular pela via dos R$ 600,00, mesmo que de maneira mal administrada.

No tocante à reforma tributária, as discussões em andamento no Congresso Nacional brasileiro ocorrem somente em torno da simplificação da tributação sobre o consumo. Tal atitude não vai, obviamente, resolver as sérias distorções do sistema no qual quem ganha menos paga proporcionalmente mais imposto do que quem mais aufere. Tampouco serão resolvidos os graves entraves de arrecadação que o País está enfrentando em meio à crise do coronavírus.

No próximo segmento, o foco das reflexões está centrado nos efeitos desta pandemia para a saúde da população.

COVID E SAÚDE

Neste capítulo, portanto, se compreende a saúde-doença da população diretamente relacionada à organização da sociedade e do Estado, portanto, aos determinantes e condicionantes de saúde, tanto do ponto de vista epistemológico, de produção de conhecimento, como das práticas de cuidados. Essa concepção arrima-se, ainda, num viés mais humanizado, centrado na singularidade e na autonomia do usuário, contrapondo-se ao modelo hegemônico biomédico e hospitalocêntrico, ainda arraigado culturalmente no cotidiano da gestão da vida, encarnado nas instituições de saúde.

Pitombeira e Conde (2020), ao postularem a saúde como produção social, no terreno da saúde coletiva, evidenciam a determinação social como base para a compreensão de saúde-doença. Assim, a compreensão de que a democracia é o berço para uma saúde universal, integral e equânime dimensiona um posicionamento político em busca de uma articulação realizada entre o aspecto social e as dimensões técnico-científicas da saúde, o que dá ensejo a tensões, inclusive, com as concepções hegemônicas da área.

Destarte, a saúde, no texto ora relatado, não se resume apenas à compreensão da ausência de doença ou à cura biológica de um corpo, mediante dispositivos de controle acionados pela indústria de fármacos, mas também ao reconhecimento da importância da seara das Ciências Biomédicas, sempre em relação às Ciências Humanas e Sociais, haja vista a proteção, prevenção, diagnóstico, cura e reabilitação dos usuários nos serviços de saúde, além de relacionar seus modos de vida aos territórios aos quais pertencem.

A emergência do coronavírus, na contextura mundial, revela a rapidez espaçotemporal desta doença. Em dezembro de 2019, a Organização Mundial de Saúde (OMS) recebeu a notificação de casos de pneumonia na cidade de Wuhan, na China, com suspeita de serem provocados por uma nova cepa de coronavírus. Uma semana depois, as autoridades chinesas confirmaram configurar um novo tipo do vírus, recebendo o nome de SARS-CoV-2. Ainda no mesmo mês, em 30 de janeiro, a OMS emitiu alerta de emergência de Saúde Pública de importância internacional em decorrência da velocidade com a qual se espalhava entre os continentes. Conforme dados da Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS, 2020), em 11 de março de 2020, a covid-19 foi caracterizada pela OMS como uma pandemia. Foram confirmados no mundo 16.114.449 casos dessa epidemia mundial (254.274 novos em relação ao dia anterior) e 646.641 mortes (5.490 novas em relação ao dia anterior) até 27 de julho de 2020. Na região das Américas, 4.210.400 pessoas que foram infectadas pelo novo coronavírus se recuperaram, conforme dados de 26 de julho de 2020.

Desde então, as recomendações da Organização Mundial de Saúde (OMS) referendaram a importância da comunidade científica aos grandes líderes políticos, como fonte de produção de conhecimento e enfrentamento do nível de letalidade da mencionada patologia. A geopolítica mundial dividiu as posturas dos grandes líderes mundiais entre discursos e práticas “prevencionistas” e “negacionistas”, haja vista as tentativas de controle e de redução

dos terríveis efeitos sobre a saúde da população e a economia mundial. As tentativas ainda residuais de vacinas fazem com que a maior parte das medidas adotadas de enfrentamento tenha sido a prevenção mediante a organização social da população.

Conforme Gondim (2020, p. 3)

> O cenário epidemiológico, econômico e humanitário, triplamente ameaçador, exigiu, de autori-dades de saúde internacionais e de governos nacionais, ações protetivas de vigilância e controle, com centralidade na prática do isolamento/afastamento social que recomenda a todas as pessoas permanecerem em suas casas, e a quarentena, para casos suspeitos e confirmados. Essas medidas visam reduzir a disseminação da doença e evitar o colapso imediato da rede hospitalar (pública e privada), incapaz de responder, em tempo, ao aumento geométrico do número de infectados e de cuidar com segurança dos doentes. (P.3).

No Brasil, a saúde tornou-se, no plano jurídico normativo, "direito do cidadão e dever do Estado", por meio da Constituição Federal de 1988, e, posteriormente, das Leis Orgânicas da Saúde Nº 8080/90 e Nº 8142/90. Essa conquista decorre, sobretudo, do movimento de Reforma Sanitária iniciado na segunda metade dos anos de 1970, por setores organizados da sociedade civil, instituições acadêmicas, profissionais de saúde, dentre outros, cujo projeto configura a democratização da saúde e a reestruturação dos bens e serviços de saúde pública, culminando na 8ª Conferência Nacional de Saúde, em 1986.

Nos anos de 1990, no entanto, com a contrarreforma do Estado[3] influenciada pela política de ajuste neoliberal, o Estado desviou-se de suas funções básicas, mediante o esgotamento da estratégia estatizante e da necessidade de um estilo de administração pública/burocrática, a favor de um modelo gerencial, sendo este um projeto de saúde articulado ao mercado,

3 Segundo Bravo (2006), a Reforma do Estado ou Contrarreforma é outra estratégia e parte do suposto de que o Estado se desviou de suas funções básicas, ao ampliar sua presença no setor produtivo, submetendo a xeque o modelo econômico vigente. Segundo seu Plano Diretor, há o esgotamento da estratégia estatizante e a necessidade de superação de um estilo de administração pública burocrática, a favor de um modelo gerencial que tem como principais características a descentralização, a eficiência, o controle dos resultados, a redução dos custos e a produtividade. O Estado deve deixar de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social para se tornar o promotor e regulador, transferindo para o setor privado as atividades que antes eram suas.

bem como houve uma reatualização do modelo médico-assistencial privatista. Assim, o SUS passou a ser visto como um sistema de saúde destinado aos que não têm acesso aos subsistemas privados de saúde (BRAVO, 2006).

De efeito, na perspectiva de Bravo (2006), dois projetos convivem em tensão: o de reforma sanitária, estabelecido nos anos de 1980 e inscrito na Constituição Brasileira de 1988, e o de saúde articulado ao mercado privatista, hegemônico, na segunda metade dos anos de 1990. Durante o governo Lula, um dos principais desafios foi a incorporação da agenda ético-política à reforma sanitária. Por suas ações, todavia, esta polarização tem se mantido entre os dois projetos. Em algumas proposições, procurou-se fortalecer o primeiro projeto e, em outras, o segundo foi mantido, sobretudo, quando as ações enfatizavam a focalização e o *desfinanciamento* – consoante ressalta a autora.

Nessa esteira, o golpe parlamentar de 2016, que culminou no *impeachment* da presidenta Dilma, impôs um novo regime de ajuste fiscal e amplas reformas na área do trabalho e da previdência social. O SUS e a Constituição já vinha sofrendo ataques, resultantes das medidas de austeridade fiscal potencializadas pelo governo de Michel Temer, orquestradas pelo Congresso Nacional, com o apoio da grande mídia e setores do Judiciário, o que atingiu grande parte da classe trabalhadora.

A Emenda Constitucional (EC) nº 95/2016 congelou, por 20 anos, o investimento nas áreas da saúde e da educação. A ofensiva capitalista neoliberal, na qual o mercado configura a solução para os graves problemas de saúde da população, retirou, *ab ruptu*, 20 bilhões de reais do orçamento da saúde em 2019. Com a eleição de Jair Bolsonaro, as medidas antipopulares se intensificam, abrindo amplos espaços para o capital financeiro. São notórios, portanto, significativos retrocessos nas políticas sociais públicas brasileiras, dentre as quais as da saúde.

A chegada da pandemia, pela via das classes mais abastadas, em março de 2020, adentrou o Brasil pela porta da frente, numa realidade de crise política. A pandemia encontrou um sistema de saúde pública por demais fragmentado, sucateado e desacreditado na retórica de parcela dos líderes do governo e do empresariado, em época de exploração massiva dos trabalhadores do SUS. Some-se a essa crise sanitária e às desigualdades sociais a ausência de controle, do Ministério da Saúde, expresso pela “dança das cadeiras” dos ministros dessa pasta no Brasil.

O clima de medo do contágio passou a aterrorizar grande parte da população, sobretudo os setores médios e altos, os quais, por bem ou por mal, tinham o mínimo de condições de proteção, ao contrário dos conglomerados urbanos das classes populares que passaram a conviver com a doença, com a letalidade e, muitas vezes, com a ausência de vagas e míngua de medicamentos nos sistemas públicos de saúde.

> A pandemia não é um processo puramente biomédico, pois o vírus se espalha por meio de contatos sociais. Na ausência de segregação absoluta e isolamento social 'entre categorias', ele potencialmente atinge todos os grupos. Resta saber se, a partir desta origem, a distribuição interna no país entre os grupos será dependente da origem, mas aleatória na sua progressão, ou socialmente organizada e condicionada pela estrutura social. Sugere-se aqui a proposição de que serão mais atingidos em termos absolutos, no curso da transmissão da doença, os grupos que possuem uma maior dimensão demográfica e, em termos relativos, os grupos que tiverem uma maior taxa de reprodução do vírus. Deve-se refletir sobre as circunstâncias de trabalho, localização e moradia dos trabalhadores assalariados típicos e elementares, dos grupos destituídos de ativos, e sobre o papel dos diversos fatores que podem contribuir para uma maior exposição e propagação da doença entre estas categorias da base social. (SANTOS, 2020, p. 4).

Dowbor (2020) relata, entretanto, que o SUS constitui o trunfo para proteger a todos. Ao ser universal e gratuito, com capilaridade organizacional, cobrindo todo o País, contribui na detecção dos casos e em seu encaminhamento, no aconselhamento das famílias e resgate da coerência de ações na base, em contraste profundo relativamente aos embaraços na seara política. Depois de tanto se falar da ineficiência do SUS e dos golpes em seu orçamento, sem contar com o aumento de propaganda dos planos privados de saúde, a ordem agora se inverteu - evidencia o autor.

Atualmente, 80% da população brasileira depende exclusivamente do SUS - aproximadamente 150 milhões de pessoas. Mulheres e negros são os maiores usuários do sistema público de saúde. Os acessos de mulheres a hospitais, postos de saúde e vacinação, entre outros serviços públicos, gravitam ao redor de 60% a mais do que os de homens (OXFAM, 2020).

Na ausência de um comando federal, em virtude das manifestações negacionistas da doença, por parte do presidente da República, Jair Bolsonaro, medidas de controle e prevenção do vírus estão sendo adotadas de maneiras distintas pelos entes federativos estaduais, distrital e federais. As ações diferem na diversidade regional e no tamanho continental do País. A prática do distanciamento social conforma uma das principais medidas adotadas pelos governos estaduais, distritais e municipais, ao decidirem por ações de controle da mobilidade da população, do uso de máscaras, do fechamento temporário de áreas públicas, do comércio, das escolas e da elaboração de planos de contingência, dentre outros.

Pelo fato de configurar uma doença nova, a comunidade cientifica internacional reúne esforços com vistas a investigar a velocidade de propagação do vírus, bem como sua capacidade de letalidade. Cotidianamente, boletins epidemiológicos são disponibilizados com o número de contaminações e óbitos pela doença, acrescentando-se, ainda, as diversas modalidades de contágio e a prevalência da infecção em pessoas sintomáticas e assintomáticas, o avanço da doença das grandes metrópoles para as demais regiões do Brasil, a dificuldade de testagem gratuita e diagnóstico da doença. Além disso, há danos incalculáveis para a população mais vulnerável, o que foi expresso – mas não custa repetir - na ausência de investimentos no SUS, seja em equipamentos e insumos, as inúmeras opiniões e protocolos ensaiados quanto ao uso de medicamentos mais ou menos eficazes, orquestrados pelo grande capital, traduzido na indústria farmacêutica mundial, elementos que colaboram, mais ainda, para o drama no panorama atual.

As rotinas dos serviços foram completamente modificadas, uma vez que as primeiras iniciativas dos governos, além do isolamento social, configuraram a corrida pela disponibilidade de leitos de Unidade de Terapia Intensiva nos hospitais e a construção de hospitais de campanha para abrigar os doentes graves. Aditam-se a essas ações a suspensão de cirurgias eletivas especializadas, as mudanças de leitos direcionados aos doentes da covid-19, a suspensão de consultas ambulatoriais e a ausência de serviços de comunicação e informação às famílias dos usuários internados em isolamento social.

A criação de fluxos nas unidades hospitalares, assim como a rotina dos trabalhadores que estavam na “linha de frente”, por ora, os mantinham em nível da exaustão, afora a grande quantidade de contaminações entre os profissionais. Implicações na saúde física e mental desses trabalhadores reper-

cutem em suas vidas no tempo que corre. Segundo dados da OXFAM (2020), a falta dos equipamentos de proteção individual (EPIs) enseja o aumento dos casos de contaminação por coronavírus entre os profissionais de saúde. Assim, segundo informações do Ministério da Saúde, o Brasil já contabiliza cerca de 31,7 mil profissionais de saúde infectados.

Portanto, o acesso aos serviços de saúde, por meio da atenção primária à saúde (APS), como protagonistas das redes de atenção próprias, precisa ser fortalecido, haja vista o fato de ser nesse território que vive a população usuária do SUS. Como outro fator, as equipes da Estratégia de Saúde da Família (ESFs) e dos Núcleos de Apoio à Saúde da Família (NASFs) devem se organizar mais próximas ao cotidiano da vida das pessoas. Conforme exprime Sarti (2000, p. 3),

> Sistemas públicos universais de saúde ancorados em uma APS robusta, resolutiva, abrangente, acessível e cultural e socialmente orientada constituem-se em um dos pilares de uma sociedade que respeita os direitos mais elementares das pessoas.

Por fim, a polêmica em torno da corrida pela existência de uma vacina que possa ser testada em seres humanos para conter a covid 19 levou o diretor-chefe da OMS, Tedros Adhanom Ghebreyesus - ao participar de um painel de discussão *online* com membros do Fórum Aspen Security, dos Estados Unidos, moderado pela rede NBC, em 06 de agosto de 2020 - a pedir cautela em relação à disputa competitiva entre diversas nações e laboratórios farmacêuticos para criação de uma vacina eficaz, clamando por uma solidariedade internacional que contraria a disputa entre as nações. Tedros relatou que a recuperação econômica em todo o mundo pode vir mais rapidamente se uma vacina contra a covid-19 for disponibilizada a todos como um bem público, segundo site da Agência Brasil, em publicação de 07/08/2020.

No Brasil, dados do Painel Rede Covid vinculado à Fiocruz Bahia, em data 10 de agosto de 2020, o Brasil registrou 3.062.731 casos confirmados e 2.390.830 pacientes recuperados. Dentre os óbitos, destaca-se o alarmante número de 101.944 óbitos acumulados. No Ceará, com base na Plataforma do Integra SUS, até a data 10 de agosto de 2020, 544.552 casos foram notificados, sendo 189.023 confirmados e 162.030 recuperados. O número de óbitos chegou a 7994 no Estado.

Ante o exposto, vidas humanas são destruídas, assim como dores e lutos são vivenciados por uma significativa parcela da população mundial. As linhas discursivas de uma racionalidade instrumental biomédica, para usar a linguagem bordieuana (BOURDIEU, 2011), tornam o médico o porta-voz autorizado cujos limites desta autoridade coincidem com a delegação da própria instituição. De tal maneira, seu poder de decisão assume eficácia própria sobre o futuro dos corpos dos pacientes.

Em contraposição, em alguns momentos, as práticas e discursos técnico-científicos orientados na noção de pessoa não se aplicam nas maneiras de encarar a saúde-doença; principalmente entre as classes populares que assumem modos bastante diferenciados de experiências na relação saúde-doença[4] em comparação aos saberes biomédicos oficiais. Sobre isso, Luiz Fernando Duarte, ao realizar a revisão de uma linha de pesquisa no campo das Ciências Sociais em saúde no Brasil, centra-se na hipótese metodológica de

> [...] uma diferença cultural fundamental entre os modelos relacionais de –pessoall e o modelo do –indivíduo ocidental moderno (pensado como livre, autônomo e igual). Essa diferença cultural é de particular importância na caracterização das formas diferenciais de experiência da saúde e da doença entre as classes populares das sociedades nacionais modernas e os segmentos portadores dos saberes biomédicos eruditos, dominantes e oficiais. (DUARTE, 2003, p. 173).

Ex positis, é oportuno perguntar: como os mecanismos individualistas e disciplinares desenvolvidos pelos profissionais do terreno da saúde e pela comunidade cientifica, baseados sobretudo no saber biomédico ocidental, vão dialogar com as demais Ciências Humanas e Sociais? De que maneira esses saberes se coadunam com as lógicas culturais e sociais adotadas pela maioria da população brasileira, que cresce em um ritmo frenético na base da pirâmide social? Faz-se o quê para democratizar e constituir uma frente ampla de organização política que fortaleça o SUS e a democracia perante as arbitrariedades expressas pela atual política brasileira?

4 Nos anos de 1980, consolidava-se no Brasil uma linha de trabalho que se utilizava do potencial heurístico do indivíduo *versus* pessoa nas discussões tradicionais sobre saúde *versus* doença nas Ciências Sociais, a fim de compreender as representações individualizadas dos agentes biomédicos das representações holísticas dos pacientes.

COVID E POLÍTICA

Sob o ponto de vista da política, no plano mais geral, a pergunta é: as democracias terão capacidade política para responder às indagações mais urgentes e possibilitar prosseguimento aos momentos subsequentes? Indo mais além, Boaventura de Sousa Santos, em seu artigo *A cruel pedagogia do vírus* (2020), também pergunta: "[...] será possível uma virada epistemológica, cultural e ideológica capaz de sustentar as soluções políticas, econômicas e sociais para garantir a continuidade de uma vida digna"? (Pág. 31).

No caso brasileiro, por mais esforço que se tenha feito nos últimos dezoito meses, para entender a movimentação política, sobra constantemente a sensação de que a cada instante é preciso renovar instrumentos de análise e aguçar o senso crítico se não se quer sucumbir à avalanche de desmontes e retrocessos provocados pelos extremismos ideológicos em nome da soberania nacional. Assim, focando mais especificamente na movimentação política do Governo Federal, convém perguntar: qual o retrato da sociedade brasileira neste singular momento da pandemia?

Situação de normalidade é tudo o que, de fato, não se está vivendo neste momento nacional. Tem-se um governo de extrema direita, eleito por mais de 50% da população, com alicerce social e ainda aprovação de pelo menos 25% de pessoas, cuja base fanática o apoia incondicionalmente.

A rigor, enfrentam-se, agora, correntes autoritárias transversais à própria sociedade brasileira, não só nas elites. É uma tendência autoritária estrutural que muitos pensavam não existir, evidência que só se tornou mais transparente com o surgimento do "bolsonarismo".

Daí a convivência com pedidos de intervenção militar, fechamento do Congresso Nacional e do Supremo Tribunal Federal. Esses constituem atos antirrepublicanos e antidemocráticos que conduzem ao questionamento sobre qual seja, de fato, o papel das forças armadas na República e na democracia brasileira. Parece que ninguém conseguiu resolver isso até agora, desde o advento da Constituição de 1988.

Certo é que se está convivendo com a violência e a intimidação como instrumento de ação política, sob a ameaça de dupla tragédia: neofascismo / necropolítca e pandemia. As polêmicas em torno da Garantia da Lei e da Ordem - GLO são exemplos disso. Até agora, a sensação é de que os militares se associaram a esse governo.

Para complicar, o “bolsonarismo” conta com um dispositivo de milicianos e paramilicianos, ligados a uma parte significativa da polícia militar, agressivos, que têm armas e se mostram dispostos a não aceitarem outra situação a não ser “Bolsonaro no poder” - inclusive no caso de uma alternância de poder, dependendo das eleições de 2022.

Como se nada disso fosse suficiente para expor as fragilidades da República, ainda se tem o clã familiar do Presidente, interferindo e decidindo sobre os destinos do País, por meios nada convencionais – seja expresso *en passant*. Sob a “desorientação” de um astrólogo autoproclamado filósofo - o qual, com muita habilidade, produz um sistema de crenças que alicerçam a retórica do ódio usada por todos - tudo repercute, satisfatoriamente, a favor de todo o grupo, haja vista a obstinação ideológica de grande parte dos ministros e assessores, em combater o fantasma do comunismo.

Há que se considerar, também, a tangível ascensão do conservadorismo político, perpassado pelo fundamentalismo religioso, que está nas práticas palacianas, ancoradas por valores morais e pelo tradicional modelo da família heteronormativa. Aliás, grande parte dos evangélicos pentecostais e neopentecostais foi cooptada por Bolsonaro, mesmo antes das eleições de 2018.

Na perspectiva de Lopes (2020),

> Em nenhuma grande democracia contemporânea mesmo naquelas em que existe religião oficial há tanta presença de clérigos no primeiro escalão governamental. A coletânea de casos sugere quão anômalo e anacrônico é o atual ministério da República Clerical do Brasil.

Durante sua campanha, já foi decisivo o apoio da bancada evangélica e de seus adeptos para a vitória final. Colocando-se como praticante de uma conduta moral conservadora, mistura discursos preconceituosos com dogmas da Igreja, tentando atingir, principalmente, homossexuais, mulheres, índios, negros, estrangeiros e pessoas de origem africana. Governa ele para alguns, ao mesmo tempo em que tem dificuldade de cumprir o que prometeu em seus discursos de campanha.

Assim, uma intensiva tendência revanchista e revisionista toma conta da história brasileira por intermédio da implantação de uma verdadeira “guer-

ra cultural bolsonarista", tecnicamente viabilizada pela destreza com que são usadas as redes sociais e por discursos de ódio propagadores da ideia de um inimigo comum que precisa ser eliminado.

Na conceição lúcida de Rocha (2020), essa guerra cultural constitui o próprio eixo do governo, porquanto,

> [...] na cultura bolsonarista a história republicana brasileira, desde 1922, é uma tentativa constante de tomada de poder pelos comunistas para criar, no Brasil, uma ditadura do proletariado que, dadas as devidas dimensões continentais, tornariam o Brasil uma China tropical (Rocha, 2020, p. 3).

Observa, ainda, Rocha (IBIDEM) que a mentalidade de Jair Bolsonaro foi formada pelas particularidades do exército brasileiro; instituição impactada, na época, por vários ressentimentos, hajam vistas as repercussões causadas pelo livro *Brasil Nunca Mais* (1985), obra que denunciou, incontestavelmente, as torturas, as arbitrariedades e o desaparecimento de corpos durante a ditadura civil-militar, com intensa repercussão nacional e internacional.

Debita, portanto, a gênese desta mentalidade revisionista e revanchista ao fato de os militares, não obstante terem vencido a batalha, no golpe de 1964, reconhecerem haver perdido a guerra para a opinião pública. Dessa maneira, continuaram sugerindo a possibilidade do advento do comunismo no Brasil, o qual poderia vir, não pela via da luta armadas, mas pelo caminho das eleições. Nesta linha de raciocínio, Rocha (2020) pergunta como imaginar que o Brasil esteja se tornando comunista. Aliás, na esteira do pensamento de que Bolsonaro usufrui de um forte apoio por parte dos militares, são oportunas as reflexões de Jeferson Miola (2020), jornalista integrante do Instituto de Debates, Estudos e Alternativas, de Porto Alegre (IDEA), defendendo a tese de que o plano da Presidência de Bolsonaro tenha nascido antes de 2018, "[...] concebido com inteligência estratégica como um projeto secreto da cúpula militar", isto é, que os militares já farejavam uma oportunidade para viabilizar um projeto de retorno ao poder.

Miola (2020) aponta que a candidatura presidencial de Bolsonaro teria sido lançada em 29 de novembro de 2014, precisamente, na Academia Militar de Agulhas Negras, durante a formatura dos cadetes daquele ano. Argumenta que, naquele mesmo espaço, teria havido um ato político-partidário, conhecido por todos nas forças armadas; e que, "[...] mesmo com o fim da ditadura

os militares não haviam deixado de politizar, doutrinar e ideologizar as tropas a partir da perspectiva reacionária, autoritária e anticomunista da guerra fria" (Miola, 2020, p.1).

Aponta ainda, o jornalista, que, por meio das jornadas de 2013, com movimentos sociais financiados por fundações estado-unidenses com o ativismo político da *Lava-Jato,* o emprego de conhecimentos e dispositivos da guerra cibernética e de manipulação política, esta "inteligência estratégica" conseguiu catalisar importantes frações das oligarquias, da rede Globo e de outras mídias, em torno de uma candidatura de extrema direita, única habilitada a derrotar o Partido dos Trabalhadores, tido como grêmio comunista.

Miola (2020) julga difícil não reconhecer a natureza militar no "DNA" do governo Bolsonaro, haja vista a quantidade de ministros de farda e o expressivo número de algo em torno de seis mil militares lotados na máquina estatal, além da participação do Presidente nas primeiras manifestações, inconstitucionais, pedindo o AI-5, o fechamento do Congresso e do STF e intervenção militar, coincidindo com a celebração do dia do Exército Brasileiro. Em suma, acredita que a presidência de Bolsonaro foi gestada e parida nos quartéis e sustentada pelas Forças Armadas - instituição que pretende continuar por um longo tempo, uma vez ancorada na "falsa fachada democrática" da legitimidade de um governo militar eleito pela maioria do povo brasileiro.

Retomando a pergunta de Rocha (2020), sobre como imaginar que o Brasil esteja se tornando comunista, nessa mesma linha, pergunta-se: como acreditar que os governos petistas tenham sido comunistas? Sendo bem fiel aos dados da realidade, a história registra é que o PT, de fato, nem ambicionava ser um partido de classe. Consoante alcança o raciocínio de Haguette (2020), o PT pretendia ser um partido de massa, plural e aberto a todos, em suas concepções democráticas, focadas em programas de distribuição de renda e de riqueza, sem romper com a contradição capital e trabalho, ou seja, com a lógica da propriedade privada dos meios de produção e do mercado. Esse grêmio empunhava a bandeira da liberdade e da igualdade, algo bem mais próximo de uma ideia social democrática.

Demais disso, é no mínimo curioso tentar entender pessoas que se arvoram no direito de se postarem contrárias a determinadas concepções, posições, modelos ou decisões, sem conhecerem o conteúdo do objeto ao qual se contrapõem. Sem nenhum senso crítico alicerçado no saber, se enchem de autoridade e até de ódio, inventam inimigos, propagam ideias de eliminação,

massacram reputações e realizam rituais simbólicos de reparação. Certamente, nunca abriram nem abrirão sequer um livro sobre o assunto ou procurarão conhecer os fatos no próprio registro da história. É o caso, por exemplo, da criação do "monstro do comunismo".

Durante a pandemia, tem-se a impressão é de que o governo não vai mudar, conquanto a quantidade de óbitos aumente. A contrario sensu, criou um vácuo político e da gestão, pois não dialoga com a ciência, naturaliza a morte, banaliza o mal, exercita a necropolítica e submetendo a risco a vida da população, põe a economia no centro de suas preocupações. Tornou-se, pois, indiferente ao direito à vida.

Agnotologia, no sentido do estudo da produção da ignorância, é o vocábulo neológico aplicado por Jean Miguel (2020) para esta explicação:

> A ignorância, para esses estudos, não é simplesmente um "espaço vazio" na mente das pessoas, que poderia ser preenchido com informações a respeito de algum assunto. Através da perspectiva etnográfica, revelou-se que a ignorância possui contornos e coerência construídos por processos culturais, assim como certas regras pelas quais opera (Jean Miguel, 2020, p.1).

A maneira como o coronavírus tratado pelo Governo federal é, sem dúvida, um exemplo bastante evidente de como a ignorância é produzida e propagada culturalmente. Ignorâncias expressas em contraposição ao farto número de informações exprimidas pela comunidade científica, mentiras contadas mil vezes, ataques às instituições de saúde e teorias conspiratórias, são alguns exemplos do sistema de produção da ignorância. Conforma o âmbito no qual a ciência é vista como "ideologia" propagada pela esquerda. Nesta circunstância, duas importantes situações são cotidianamente negadas, a saber: a gravidade da pandemia e a importância do isolamento social.

Para que a produção da ignorância assegure efeitos, as disseminadas *fakes news* constituem o instrumento mais acionado pelas redes sociais e grupos de *whatsApp* "bolsonaristas". Sobre a manipulação das mídias digitais e as *fakes news,* são agregados em passagens à frente outros comentários,

A pandemia, contraditoriamente, joga luzes sobre o modo como se produz confiança na ciência, acerca das pretensas neutralidades do conhecimento, a respeito das ideias preconcebidas e no que é pertinente aos autori-

tarismos, fazendo crer que, com ou sem isolamento, se precisará produzir redes de coexistência alicerçadas pela ciência e a democracia.

Com vistas a se conceber um melhor entendimento sobre a conjuntura política brasileira da atualidade, principalmente sobre o que há pouco foi argumentado, convém lembrar a inegável pertinência, bem como a atualidade dos estudos de Michel Foucault, sobre a relação entre o saber e o poder, e também do pensamento de Hannah Arendt, constituído sob o signo de "tempos sombrios", tentando compreender as possibilidades da convivência humana em um mundo estruturado sobre as frágeis fronteiras entre a civilização e a barbaria.

Mesmo pressupondo que penetrar a essência de um acontecimento sugere um rigoroso enfrentamento da realidade, longe de ideias preconcebidas, esse período de pandemia aventa a noção de que a ideia conservadora de que não haverá alternativa ao modelo imposto pelo hiper-capitalismo poderá começar a desaparecer do horizonte; não só pelos caminhos dos colapsos financeiros, associados à gravidade do aprofundamento das desigualdades sociais, mas, também, pela via do fundamental reconhecimento da importância da preservação do meio ambiente

O próprio capitalismo internacional emite mensagem de que, no Brasil, não haverá investimentos mediante negligências com um efetivo equilíbrio ecológico e preservação da Amazônia. Mesmo sob pressão, porém, o Governo federal não logra, minimamente, garantir políticas públicas na área das ecologias. Ao contrário, são mais comuns os desmontes e ataques ao que antes havia sido conquistado - haja vista o descaso relativo à proteção aos indígenas e às demais comunidades tradicionais no enfrentamento da covid-19, as indiferenças com os ataques às áreas de preservação e as gravíssimas violações aos direitos humanos dos mais pobres.

Sobre a manipulação das mídias digitais e as *fakes news,* meios utilizados para disseminar conteúdos falsos, é custoso assegurar a eficácia de uma contraposição. Segundo o jornal *O Povo* (Opinião, em 11/07/2020), as contas de apoio a Bolsonaro no *Face Book* e no *Instagram* somavam 1,8 milhão de seguidores. Pressionados pela opinião pública, governos do mundo inteiro e seus principais patrocinadores, em face da propagação de conteúdos racistas, misóginos, homofóbicos, xenofóbicos e discursos de ódio, de maneira inédita, esta rede removeu 480 páginas em 11 países. No Brasil, foram removidas 73 páginas, todas vinculadas a partidários do presidente Jair Bolsonaro.

A metodologia utilizada por esses seguidores é uma combinação de contas duplicadas e contas falsas, além da criação de personalidades fictícias, disfarçadas de empresas jornalísticas para driblar as regras da empresa digital. Usam, portanto, o argumento do direito à liberdade de expressão para produzir "profissionalmente" mentiras, no intuito de atacar opositores e promover linchamentos digitais por motivos políticos ou pecuniários.

Sobre esse grave problema, tramitam hoje, em três instâncias superiores - Tribunal Superior Eleitoral, Supremo Tribunal Federal e no Congresso Nacional - processos e encaminhamentos relacionados. Essas instâncias percebem indícios de que existem associações criminosas, que disseminam informações falsas, em quantidade industrial, e notam que estas informações significam sérios riscos à democracia, oferecendo indicações de manipulações eleitorais, além de reconhecerem ser de interesse público conhecer suas fontes financiadoras.

Neste ponto, muitas dúvidas pairam sobre qual deva ser o papel das oposições no interior desse modelo adotado pelo Governo Federal. A impressão que se tem é a de que as correntes contrárias não estão sendo capazes de constituir alianças, entre si, para o fortalecimento de contraposições aos desmandos do poder central. Não alcançam se organizar para barrar a escalada autoritária e se situar a serviço de medidas de proteção social. Não estão logrando propostas, prioritariamente na área econômica, com amparo na discussão do papel do Estado, neste momento em que o povo não está podendo ir para a rua, como de costume. Assim, evita-se antever a noção de que, se a oposição não conseguir abrir diálogos, por exemplo, com os mais pobres, Bolsonaro os cooptará. Como diz o cientista político Rudá Ricci, "[...] desde o impeachment de Dilma, as esquerdas destilam um discurso defensivo e medroso. Acometidas de transtorno do estresse pós-traumático temem a extrema direita". (2020, pág, 3).

Fala-se muito, ultimamente, em um projeto nacional de reconstrução com força suficiente para se contrapor a essa onda autoritária em contexto de epidemia. Esse projeto, contudo, precisa, primeiramente, convencer a população, de modo que deverá estar comprometido com políticas alternativas dispostas a enfrentar e reduzir as desigualdades, na contramão de todos os desmontes que já vinham acontecendo no tocante ao sistema de proteção social.

No plano dos movimentos sociais, entretanto, desde o dia 07/06/20, mesmo a despeito da quarentena, começaram a acontecer intensas manifestações em muitas capitais do País, sob o título de “Movimento Pró- Democracia”, levantando também a bandeira “todo negro importa” e “fora Bolsonaro”. Seus manifestantes, em maioria, eram jovens, negros, trabalhadores do pequeno comércio, moradores da periferia, conhecedores da truculência policial e usuários do transporte coletivo.

À demanda de um perfil mais detalhado destes participantes, as matérias jornalísticas acrescentam que são jovens que ironizam a esquerda branca de classe média, conhecedores da violência institucional desde crianças e que se interessam em saber sobre a ditadura. Expressam discursos fortes e irônicos, falam em enfrentamento de classe, flertam com os valores da esquerda, são ousados, mais “curtidos” pela vida, menos classe média, menos brancos, menos masculinos e articulados às torcidas organizadas nos Estados. Ai Rudá Ricci (2020) indaga: ali pode estar a renovação da esquerda brasileira?

Os movimentos foram retomados no domingo - 14/06/20 - com as mesmas características, um dia depois de a Polícia do DF ter desmantelado um acampamento pró-Bolsonaro na Esplanada dos Ministérios ocupado por um grupo de “bolsomínos”, pertencentes ao grupo “300 do Brasil”, os quais, ato contínuo, mesmo em pequena quantidade, avançaram sobre o Congresso Nacional sob ameaça de invasão. Em decorrência, alguns foram presos pela polícia civil do Distrito Federal. Parte deles foi solta, outros passaram a usar tornozeleira eletrônica.

Nesse ínterim, entretanto, o Brasil ultrapassa mais de três milhões de casos de coronavírus e ocupa o segundo lugar no ranque mundial do total de casos confirmados. Está atrás apenas dos Estados Unidos, que já contabilizam mais de quatro milhões de pessoas contaminadas. Isso, num contexto no qual os esforços de combate à pandemia, como já referido, estão sendo visivelmente negligenciados pelo Governo Federal, cuja obstinação é, unilateralmente, pressionar pelo retorno das atividades econômicas.

Como efeito dessa (des)coordenação, a tarefa do planejamento das ações, na área da saúde, sobeja sob a inteira responsabilidade dos Estados, dividindo e deixando confusa a população - uma coordenação assumida por um ministro interino, da área militar, sem formação na especialidade médica, tampouco em qualquer seara da saúde.

Experimenta-se, pois, um momento da vida nacional que precisa de lentes aumentadas para que se penetre sua essência. Dessa maneira, algumas categorias analíticas embutidas nas distintas narrativas se destacam e precisam ser aprofundadas. São elas: **democracia, ideologia, socialismo/comunismo, neoliberalismo, distopia, necropolítica, fascismo, neofascismo, nazifascismo, desigualdades e cidadania.**

Os objetos de estudo, as pesquisas, nas áreas das Ciências Humanas e Sociais, são historicamente situados e sínteses de muitas determinações. Estarão sempre, profundamente, sintonizados com a conjuntura política, econômica e social da sociedade na qual se incluem. Além do mais, serão, continuadamente, objeto das refrações da dinâmica dos poderes montesquieuanos - Executivo, Legislativo e Judiciário - nos patins federal, estadual, distrital e municipal, no trato de cada um dos pontos eleitos em todas as curiosidades de investigação. Neste momento, não se afigura simples informar às Políticas Públicas. Expressando melhor, como enfrentar tudo isso e, ao mesmo tempo, pensar em sistemas universais de proteção social, situando a vida humana no centro das atenções?

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Desde o colapso da experiência comunista na União Soviética, nada atrapalhou tanto o capitalismo como o coronavírus. Essa pandemia, indubitavelmente, expôs as fragilidades da economia neoliberal e está lhe causando muitos estragos. Escancarou as desigualdades, ao mesmo tempo em que institui desigualdades. Também mostra, contudo, que a sociedade e o Estado existem e que são indispensáveis para as pessoas sobreviverem. Despeja luzes sobre a ciência, além de não se alcançar mais continuar acreditando no poder regulador e indefectível dos mercados.

Os direitos sociais, por sua vez, não mais se exprimem fundados na condição de subalternidade das pessoas excluídas. A noção do direito, além do mais, não pode continuar apartada dos parâmetros da justiça e da igualdade, enquanto a pobreza esteja se tornando, cada vez, mais inevitável.

O neoliberalismo está sobrando sem argumentos teóricos para reverter os problemas que ele próprio criou e que a pandemia ora desmascara. No entendimento de Harvey, (2012), “O neoliberalismo está com problemas se não concretamente morto como guia teórico viável para garantir o futuro da acumulação do capital”. (P. 203). Isso não evita, contudo, seu uso como retó-

rica para a manutenção do poder das elites na qualidade de classe.

Também na óptica de Santos (pedagogia do vírus), “O capitalismo poderá sobreviver como modelo de produção, distribuição e consumo, mas não como único nem como aquele que dita a lógica da ação do Estado e da sociedade”. (P.24).

Poder-se-ia, no entanto, perquirir: o vírus está dominando as pessoas? Está governando? Touraine (2020) responde, dizendo: - não o vírus, mas a impotência para combatê-lo. Já sobre a impressão de que a pandemia mata indiscriminadamente, argumenta Santos: (IBIDEM) não tão indiscriminadamente quanto se julga, uma vez que a pandemia tem se mostrado menos discriminatória do que outras violências cometidas contra os trabalhadores empobrecidos, os idosos, as mulheres, os negros os indígenas, os imigrantes, os refugiados sem abrigos e os camponeses.

Ainda nesta mesma ordem de raciocínio, Mbembe (2020) assevera que o sistema capitalista se baseia na distribuição desigual da oportunidade de viver e de morrer. Chama isso de **necroliberalismo.** Quer dizer, portanto, que o vírus não afeta todas as pessoas de modo igual, uma vez que provoca o debate por priorizar uns em detrimento de outros, sobre quem deve morrer e quem há de viver. Para esse pensador, a pandemia democratizou o poder de matar. Isso porque a economia precisa ser salva, mesmo independentemente de um número maior de mortes. É um ponto que se torna mais grave, quando se sabe que os corpos empobrecidos, “racializados” e sexualizados são sempre os mais vulneráveis.

O Brasil, no governo atual, na verdade, retomou o modelo neoliberal em toda a sua radicalidade. Assim, verifica-se que a pandemia, não obstante cruel, não é a responsável pela gênese do mal-estar instalado na sociedade brasileira, globalizada e capitalista. O coronavírus somente acentuou-se, além de estar dividindo protagonismo com os ataques à democracia e a negligência na maneira de tratar os problemas climáticos. Assim, é possível que aqui se tenha de enfrentar consequências sociais e políticas imprevisíveis.

Nesse sentido, pergunta Ricardo Buratini (2020):

> Qual a razão de mundo que pretendemos ver presente nas interações institucionais? Quais os compromissos éticos? Não já atingimos um alto grau de desenvolvimento tecnológico? E também material? Precisamos continuar buscando desesperadamente o lu-

> cro máximo? A preço de continuarmos aceitando com naturalidade formas desumanas e alienantes de trabalho? Precisamos continuar a manter o consumo desenfreado de bens supérfluos? Como aprimorar a cooperação e a distribuição de bens? (Ricardo Buratini, 2020, p .3).

Assim, faz-se evidente que será preciso reconstituir as bases éticas de convivência e de orientação das instituições, nacionalmente. Um país não pode ser uma comunidade política digna do nome se a questão social tende a se agravar. É preciso retomar fortemente a ideia da reforma do Estado, porém, não mais pelo viés do ajuste e do custo, mas pelo seu sentido ético-político e por sua relevância estratégica (NOGUEIRA 2005) .

Urge situar na pauta uma assimilação inovadora da questão social capaz de trazer consigo, não somente, elevados índices de inteligência técnica e criatividade, mas, prioritariamente, uma óptica inovadora da questão do Estado. É relevante situar no rol temático uma transformação assemelhada a uma obra de arte política, edificada e lapidada “molecularmente”, à extensão do tempo, por amplos arcos de sustentação.

Em sociedades complexas e fragmentadas, é necessário investir na difusão de uma nova cultura política e de outras hegemonias assentadas no pleno emprego do recurso democrático, do diálogo e da negociação.

Uma efetiva política de desenvolvimento deverá criar condições para a retomada do emprego, o crescimento da renda e o ataque às injustiças sociais. Nesse sentido, não haverá Estado democrático que se afirme sem cidadania ativa e sociedade participante.

Hoje, no contrafluxo do modelo neofascista, adotado por aqueles que assumem o poder central, existem muitas ideias sobre a sociedade que se quer, além de se imaginar que outro mundo é possível. Não se tem muito clara, contudo, a ideação de que mundo seja esse. Atualmente, coexistem diversas visões emancipatórias sobre a formação de uma sociedade mais justa e equitativa. Não se percebe, porém, é uma convergência dessas ideias no sentido da constituição de um projeto hegemônico de Nação.

A modo de remate, pensando como Santos (2018, p. 283), é preciso reforçar a ideia de que o Estado é um novíssimo movimento social, aberto a modificações. Para tanto, todavia, se mostra imprescindível acender a chama da indignação e da luta por uma vida digna para todos. Isso só se tornará possível pela via de um pacto formador de alianças no interior da diversidade.

Esta constitui, pois, a maneira capaz de transpor a barbaria do "progresso" embutida na lógica neoliberal.

Daí o potencial das políticas públicas, tanto como instâncias formativas, como arena onde se estabelece a correlação de forças capaz de possibilitar o deslocamento do polo hegemônico opressor. Como visto, não são poucos os desafios expressos por essa pandemia para as Ciências Humanas e Sociais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGÊNCIA Brasil. **OMS:** recuperação econômica global pode ser mais rápida com vacina. Disponível em: https://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2020-08/oms-recuperacao-economica-global-pode-ser-mais-rapida-com-vacina. Acesso em: 06 de agosto de 2020.

BANCO MUNDIAL ONU News. Banco Mundial prevê pior recessão desde a Segunda Guerra Mundial. *In:* **Relatório Perspectiva Global** - Reportagens Humanas, junho de 2020. Disponível em: https://news.un.org/pt/story/2020/06/1716072. Acesso em: 03 de agosto de 2020.

BOURDIEU, Pierre. **A economia das trocas linguísticas.** O que falar quer dizer. 7. ed. São Paulo: Perspectiva, 2011.

BURATIM, Ricardo. A crise do coronavírus e o neoliberalismo: o que está em questão? **Carta Capital.** Opinião. 04 de abril,2020.

BRAVO, Maria Inês Souza. Política de Saúde no Brasil. *In:* MOTA, A. E. *et al.* **Serviço Social e Saúde:** formação e trabalho profissional. São Paulo: OPAS; Brasília: OMS-Ministério da Saúde, 2006.

CAMPOS, Gastão W. S. O pesadelo macabro da covid-19 no Brasil: entre negacionismos e desvarios. *In:* **Trabalho, Educação e Saúde.** Rio de Janeiro, v. 18, n. 3, 2020.

CHESNAIS F. Mundialização: o capital financeiro no comando. *In:* **outubro 2001;** edição 5: p. 7-28.

DOWBOR, Ladislau. Aos trancos e barrancos. O Brasil diante da crise**. Revista Jornal *Le Monde Diplomatique,*** de abril de 2020.

DUARTE, Luiz Fernando Dias. Indivíduo e pessoa na experiência da saúde e da doençall. *In:* **Ciência & Saúde Coletiva,** 8 (1): 173-183, 2003.

FIOCRUZ Bahia. **Covid-19:** Painel CoVida disponibiliza dados sobre casos no Brasil Disponível em: https://portal.fiocruz.br/noticia/covid-19-painel-covida-disponibiliza-dados-sobre-casos-no-brasil. Acesso em: 10 de agosto de 2020.

GONDIM, Gracia M. M. Decifra-me ou te devoro: enigmas da Vigilância em Saúde na pandemia Covid-19. **Trabalho, Educação e Saúde,** v. 18, n. 3, 2020.

HARVEY, David. **O Neoliberalismo História e Implicações.** Tradução Adail Sobral, Maria Stela Gonçalves -3. ed- São Paulo: Edições Loyola, 2012.

INTEGRA SUS. **Transparência da saúde no Ceará.** Disponivel em: https://integrasus.saude.ce.gov.br/. Acesso em: 10 de agosto de 2020.

JORNAL Le Monde,

LOPES, Dawisson Belém. Republica Clerical do Brasil. Jornal **O Povo**-Opinião.Fortaleza: 27/07/2020.

MATOS, Maurílio Castro de. **A pandemia do coronavírus (COVID-19) e o trabalho de assistentes sociais na saúde.** Considerações sobre o impacto da COVID-19 no Brasil. (Texto mimeo). 2020.

MBEMBE Achille **Necropolítica:** Biopoder, estado de exceção, política da morte. 3ª reimpressão. N-1 edições. Impresso em São Paulo, maio de 2019.

MBEMBE Achille. Pandemia democratizou poder de matar. **Entrevista.** Associação dos Geógrafos Brasileiros Seção Campinas. São Paulo: 02/04/2020.

MIGUEL, Jean. Coronavirus, bolsonarismo e a produção da ignorância. **AntropoLÓGICAS EPIDÊMICAS-** 20 de junho de 2020.

MIOLA, Jeferson. **Presidência do Bolsonaro, parida nos quartéis, é bancada pelas Forças Armadas.** Brasil, 247- 21 de julho de 2020.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Um Estado para a Sociedade Civil:** temas éticos e políticos da gestão democrática. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2005.

ORGANIZAÇÃO Pan Americana de Saúde (OPAS). **Folha informativa** – COVID-19 (doença causada pelo novo coronavírus). Disponível em: https://www.paho.org. Acesso em: 06 de agosto de 2020.

OXFAM. **O que o caos da saúde pública no Brasil evidencia sobre a desigualdade?** Disponível em: https://www.oxfam.org.br/blog/o-que-o-caos-da-saude-publica-no-brasil-evidencia-sobre-a-desigualdade/. Acesso em: 08 de agosto de 2020

PESQUISA Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD COVID 19. O IBGE apoiando o combate à COVID 19. Disponível em: https://covid19.ibge.gov.br/pnad-covid/. Acesso em: 05 de agosto de 2020.

PITOMBEIRA, D.F., CONDE, Lúcia. Pobreza e desigualdades sociais: Tensões entre direitos, austeridade e suas implicações na atenção primária. **Ciência Saúde Coletiva,** dez. 2019.

RICCI RUDÁ. A renovação da esquerda brasileira pode ter iniciado neste domingo. **Revistaforum.com.br.** 08/06/2020

ROCHA, João Cezar de Castro. Quanto maior o colapso do governo, maior a virulência da guerra cultural. **OperaMundi.** Política e Economia. São Paulo. 28/05/2020.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A Cruel Pedagogia do Vírus.** Coimbra: Edições Almedina. Abril, 2020.

SANTOS, Boaventura de Sousa Santos. **Na Oficina do Sociólogo Artesão:** aulas 2011-2016. Seleção, revisão e edição de Maria Paula Menezes, Carolina Peixoto. São Paulo: Cortez,2018.

SANTOS, José A. Figueiredo. Covid-19, causas fundamentais, classe social e território. *In:* **Trabalho, Educação e Saúde,** Rio de Janeiro, v. 18, n. 3, 2020.

SARTI, Thiago Dias; LAZARINI, Welington Serra; FONTENELLE, Leonardo Ferreira; et al. Qual o papel da Atenção Primária à Saúde diante da pandemia provocada pela COVID-19? *In:* **Epidemiologia Serviço e Saúde,** Brasília, v. 29, n. 2, 2020.

EFEITOS DA PANDEMIA NA ESTRUTURA POLÍTICA BRASILEIRA

PACTO FEDERATIVO BRASILEIRO E O DISCURSO FEDERAL NO ENFRENTAMENTO DA PANDEMIA DO COVID-19

DAVID OLIVEIRA[1]
MARCELO JOSÉ DO MONTE[2]

INTRODUÇÃO

A tipologia ideal de federalismo é aquela em que os aspectos ajustados pelos Estados independentes incorpora o sentido de união e esforço em conjunto, almejando o bem-estar social e o interesse da população, por meio de "uma organização sábia e racional de poder".[3] As forças políticas constituídas no Estado Nacional coexistentes em esferas distintas devem estar "animadas e vitalizadas por princípios de estreita coordenação, com independência na promoção de fins específicos". [4]A divisão de poderes de forma autônoma entre os governos estatais permite que a moldura pactuada da Federação não seja agredida ou dissolvida e o Estado seja suficientemente forte quando se coloque indispensável a garantir a segurança dos seus governados ante de ameaças à coletividade.[5]

Este capítulo contextualiza o pacto federativo perante o enfrentamento da pandemia do coronavírus (covid-19) no Brasil, trazendo conflitos de competências surgidos entre o governo Central e os demais entes federados, em virtude do discurso e das práticas centralizadoras adotadas pelo chefe do Executivo federal. Procurou-se observar as ações e medidas tomadas pelas esferas de administrações descentralizadas e de que maneira a ausência de

1 Doutor em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco (2015). Membro do programa de Mestrado e Doutorado em Políticas Públicas da Universidade Estadual do Ceará.
2 Mestrando em Planejamento em Políticas Públicas – Universidade Estadual do Ceará (UECE); Especialista em Direito Público – Fundação Universidade Vale do Acaraú (UVA); Bacharel em Direito – Universidade Católica de Pernambuco (UNICAP).
3 BONAVIDES, Paulo. **Teoria do Estado.** 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 173.
4 BONAVIDES, Paulo. **Teoria do Estado.** 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 177.
5 BURDEAU, Georges. **O Estado.** Tradução de Maria Ermantina de Almeida Prado Galvão. São Paulo: Martins Fontes, 2005, p. 132.

coordenação e cooperação mútua fomentou o desequilíbrio no federalismo do País.

Para tal, utilizou-se na metodologia um quadro referencial bibliográfico, com ementas de decisões judiciais, legislações pertinentes ao tema, bem como material informativo de periódicos em sítios eletrônicos, possibilitando a fundamentação dos argumentos e reflexões sobre o resultado pretendido.

O FEDERALISMO BRASILEIRO EM SEUS AVANÇOS CONSTITUCIONAIS

A ideia de federalismo, em tese, traz consigo algumas discussões e entraves históricos, pelo fato de esta conformação de Estado estar relacionada à desconcentração de poder, sendo então uma maneira de distribuição vertical de atribuições que resulta na autonomia política de outras esferas de governos locais. O pensamento federalista remonta à concepção de um Estado organizado em bases governamentais de poderes, descentralizados, segundo uma distribuição de funções administrativas, entre uma esfera pública central e outras divididas em unidades regionais de governos. Tal arranjo político se perfaz mediante autonomia política de cada ente federativo, com ausência de hierarquia entre as legislações nacionais e observância aos amplos poderes da gestão administrativa, financeira e orçamentária.

O federalismo representa um pacto firmado entres as partes envolvidas, com base num modelo de organização territorial de Estado, oposto à centralização de poder numa unidade política e baseado no respeito às decisões tomadas no âmbito das competências constitucionais. Em outros termos, é uma elaboração política "fruto de pacto regional de união, que tem como princípio básico a manutenção/fortalecimento dos mecanismos de autonomia entre os membros federados".[6] É de se ressaltar que

> [...] nos Estados unitários, apenas o governo central tem autoridade política própria, derivada do voto popular direto. A unidade do Estado nacional está garantida pela concentração de autoridade política, fiscal e militar no governo central, ao passo que a autoridade política dos governos locais é derivada de uma delegação de autoridade da autoridade política central. Em tese, portanto, a auto-

6 RIOS, Ricardo Bahia. Resgatando a origem do federalismo moderno: o caso brasileiro e seus reflexos na gestão municipal. **Revista Caminhos da Geografia** (*online*). v. 15, n. 52. Uberlândia, 2014, p. 165.

nomia dos governos locais é mais reduzida nos Estados unitários o que nos federativos.[7]

É importante destacar que a discussão em torno da articulação do federalismo na sociedade moderna deu-se desde a Convenção da Filadélfia, de 1787, e que essa elaboração política foi responsável pelo texto da Carta Magna dos EUA, de 1787.[8] São peculiares a toda federação, conforme explica Bonavides,[9] tanto a Lei da participação, quanto a Lei da autonomia. Pela Lei de participação, os Estados-membros participam do processo de elaboração da vontade política válida para toda organização federal, intervêm nas deliberações de conjunto, contribuem para formar as peças do aparelho institucional da federação e são parte da substância da soberania. Já a autonomia possibilita aos entes federados estatuir uma ordem constitucional própria, estabelecer a competência dos três poderes e exercer os poderes que decorrem da federação, desde que se respeite os princípios da Constituição Federal.

No Brasil, perseguindo o modelo estado-unidense de federalismo, já durante os debates parlamentares da Constituinte de 1823, esteve em pauta a ideia de que o império brasileiro deveria estar organizado "*confederalmente",*[10] diferente do modelo de Estado unitário, dividido em províncias. A propósito, neste período, no curso dos debates públicos, os parlamentares "utilizavam indistintamente os termos federação e confederação".[11] Somente após editado o Decreto n. 1, de 15 de novembro de 1889, é que a nomenclatura "federação" surgiu definitivamente na sociedade brasileira, servindo de base para o texto da Constituição de 1891.[12]

Assim, o pacto federalista no Brasil, iniciado durante a época imperial, consolidou-se com a promulgação da Constituição de 1891, decretando novo modo de organização estatal sob a modalidade de República Federa-

7 ARRETCHE, Marta. Relações federativas nas políticas sociais. **Educ. Soc.,** Campinas, v. 23, n. 80, 2002, p. 28.

8 COSER, Ivo. O conceito de federalismo e a ideia de interesse no Brasil no século XIX. **Revista de Ciências Sociais,** Rio de Janeiro, v. 51, n. 4, 2008, p. 942.

9 BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política.** 10 ed. São Paulo: Malheiros, 1994.

10 COSER, Ivo. O conceito de federalismo e a ideia de interesse no Brasil no século XIX. **Revista de Ciências Sociais,** Rio de Janeiro, v. 51, n. 4, 2008, p. 946.

11 COSER, Ivo. O conceito de federalismo e a ideia de interesse no Brasil no século XIX. **Revista de Ciências Sociais,** Rio de Janeiro, v. 51, n. 4, 2008, p. 946.

12 Câmara dos Deputados. Legislação. **Decreto n.1, de 15 de novembro de 1989.** Disponível em:<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-1-15-novembro-1889-532625-publicacaooriginal-14906-pe.html> Acesso em: 18 jul. 2020.

tiva do Brasil.[13] O País passou pela primeira vez por mudanças importantes, desenvolvendo um modelo territorial estruturado em divisão de poderes e na autonomia dos entes regionais. Aliás, nesta época, os estados e municípios, com raras exceções, não passavam de organizações feudais,[14] ou seja, com interesses ligados aos privilégios privados da elite republicana.

Após este período, inicia-se no país o marco histórico do federalismo brasileiro, uma vez que o modelo deste acordo político-territorial "não estava relacionado apenas à descentralização do poder no âmbito provincial", pois a mudança organizacional ocorrida, após o ciclo imperial, deveria, sobretudo, priorizar o interesse comum da sociedade,[15] tendo participação direta dos cidadãos e devendo estar alicerçada nos interesses regionais e locais de cada ente político. Isto, entretanto, não ocorreu, em face de o período histórico ser marcado por profundo clientelismo, estando os poderes concentrados em torno das oligarquias locais.

No decurso dos anos posteriores, o que aconteceu na consolidação do federalismo brasileiro foram momentos de tensões democráticas e rupturas do pacto federalista, advindos da alternância de poderes da República. Assim, embora a previsão constitucional, de 1891 a 1988, tivesse explicitado ampla autonomia político-administrativa aos entes federados, o que se viu foi a restrição de competências em períodos de profunda repressão de direitos. [16]Deste modo, apontam-se como fases de fortalecimento e concentração do poder da União, na Constituição de 1937 (regime de Estado Novo, de 1937 a 1945) e na de 1967, após o golpe militar de 1964 (regime que durou até 1985).

Portanto, apesar dos avanços obtidos com a referência de federação no País, até a Constituição de 1988, ocorreram alguns retrocessos, com a centralização de decisões políticas pela hipertrofia do Executivo federal, levando-se em consideração que "o federalismo e a democracia não coadu-

13 Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891** (art. 1). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil _03/Constituicao/Constituicao91.htm>. Acesso em 18 jul. 2020.

14 COSTA, Ladice C. B. A.; LIMA, Lígia G. de.; OLIVEIRA, Lucelena Alves de. Federalismo e municipalização: uma discussão à luz das gramáticas políticas brasileiras. **Revista dos Mestrados Profissionais (UFPE).** v. 7, n. 1, Pernambuco, 2018, p. 3.

15 COSER, Ivo. O conceito de federalismo e a ideia de interesse no Brasil no século XIX. **Revista de Ciências Sociais,** Rio de Janeiro, v. 51, n. 4, 2008, p. 949.

16 RIOS, Ricardo Bahia. Resgatando a origem do federalismo moderno: o caso brasileiro e seus reflexos na gestão municipal. **Revista Caminhos da Geografia** (*online*). v.15, n. 52. Uberlândia, 2014.

navam com o Regime Militar".[17] A sociedade se viu diante de uma conjuntura excepcional em que os anseios regionais e a adoção de medidas à população partiam, via atos institucionais, diretamente do poder Central. No Estado de exceção, iniciado em 1964, a ideia de federação, era direcionada, acima de tudo, a interesses não mais das gestões locais, mas de debates em torno do ente federativo intervencionista, soberano e autoritário.

Com a redemocratização do País, após a Constituição de 1988, a sociedade brasileira resgatou a discussão federalista, quando o Texto Fundamental prestigiava a organização do Estado, a descentralização de funções e o princípio da autonomia dos entes federativos, cabendo à União o interesse geral, aos Estados e Distrito Federal o regional e a este e aos Municípios o local. A inclusão dos Municípios no pacto federativo foi a grande novidade do Estado que se iniciava em 1988. Para Arretche,

> [...] as reformas das instituições políticas ao longo dos anos de 1980 – particularmente, a retomada de eleições diretas em todos os níveis de governo a partir de 1982 e as deliberações da Constituição Federal de 1988 – recuperaram as bases federativas do Estado brasileiro, suprimidas durante a ditadura militar. Posteriormente – já nos anos de 1990 e já completada a institucionalização do Estado federativo – implementou-se um extensivo programa de descentralização, particularmente na área das políticas sociais.[18]

Impende, no entanto, compreender se, pós-1988, a ideia de um padrão de descentralização territorial implicaria na possibilidade de uma gestão compartilhada entre os entes envolvidos, bem como se o papel do federalismo, em uma perspectiva brasileira, poderia trazer prejuízos burocráticos e influências negativas à eficiência de políticas públicas de âmbito nacional e regional. Isto porque, a depender do tipo de pacto federalista adotado, poderá haver uma "dispersão de poder", o que elevará, sobremaneira, os problemas na adoção de programas e reformas político-administrativas pelos entes fe-

17 COSTA, Ladice C. B. A.; LIMA, Lígia G. de.; OLIVEIRA, Lucelena Alves de. Federalismo e municipalização: uma discussão à luz das gramáticas políticas brasileiras. **Revista dos Mestrados Profissionais (UFPE).** v. 7, n. 1, Pernambuco, 2018, p. 5.

18 ARRETCHE, Marta. Relações federativas nas políticas sociais. **Educ. Soc.,** Campinas, v. 23, n. 80, 2002, pp. 26-27.

deativos,[19] vindo, inclusive, ocasionar o retorno à centralização de poder e à restrição da autonomia política dos governos locais.

TENSIONAMENTO DO PACTO FEDERATIVO DURANTE A PANDEMIA

Quando o mundo ainda se preparava para comemorar o fim do ano 2019, a cidade de Wuhan, província de Hubel, na China, vivia o epicentro de um vírus de grande transmissibilidade. Uma cidade toda em quarentena por causa de uma doença denominada de covid-19, que meses após viria a provocar um significativo choque no estilo de vida das pessoas e nas relações sociais em escala global. O fato é que a doença se expandiu em um ritmo acelerado, fazendo a Organização Mundial da Saúde (OMS) declarar o surto como situação de "Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional"[20] e classificá-la como pandemia. A OMS relatou que estaria "profundamente preocupada" com os níveis "alarmantes" de disseminação da doença e de "inação"[21] das autoridades competentes.

Por força da proliferação do novo coronavírus, com o aumento do número de casos de infectados e de óbitos em várias partes do mundo, o alerta em torno da pandemia levou governantes de vários países a tomarem medidas sanitárias de prevenção e combate epidemiológico, visando ao enfrentamento eficiente e eficaz dessa nova doença. No Brasil, as primeiras ações de prevenção e de combate à pandemia do covid-19 aconteceram depois de considerável hesitação no plano federal, com a repatriação de brasileiros que residiam em Wuhan. No mesmo mês, foi registrado o primeiro caso da doença no Brasil: um homem de 61 anos, residente em São Paulo, cuja identidade não foi revelada.[22]

Enquanto, porém, as nações continentais travavam uma verdadeira batalha contra o inimigo comum, o covid-19, o Brasil seguia o caminho inverso das ações e medidas que pudessem retardar o contágio e a disseminação do vírus. Os países que alcançaram maior êxito no enfrentamento da doença

19 ARRETCHE, Marta. Relações federativas nas políticas sociais. **Educ. Soc.,** Campinas, v. 23, n. 80, 2002, p. 27.

20 OPAS Brasil – Folha Informativa – **COVID-19 (doença causada pelo novo coronavírus).** Disponível em: <https://www.paho.org/bra/index.php?option=com_content&view=article&id=6101:covid19&Itemid=875>. Acesso em: 19 jul. 2020.

21 BBC NEWS BRASIL. Em 11/03/2020. **Coronavírus: OMS declara pandemia.** Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/geral-51842518> Acesso em: 19 jul. 2020.

22 OLIVEIRA, Regiane; BORGES, Rodolfo; BEDINELLI, Talita. Evolução dos Casos de Coronavírus no Brasil. **El País,** 2020. Disponível: <https://brasil.elpais.com/ciencia/2020-06-07/evolucao-dos-casos-de-coronavirus-no-brasil.html>. Acesso em: 19 jul. 2020.

agiram em coordenação e por meio da cooperação mútua com as autoridades sanitárias nacionais e internacionais e seguindo o protocolo sanitário dos organismos internacionais.

Com a pandemia ainda na fase inicial de transmissão no País, as primeiras divergências políticas surgiram com a publicação de um ato normativo pelo Governo Federal (Lei 13.979/20), oriundo do Projeto de Lei n° 23/2020, de iniciativa do próprio presidente Jair Bolsonaro, que trata de ações de enfrentamento do surto do novo coronavírus. Tal regramento, aprovado pelo Congresso Nacional, visou a adotar medidas gerais de proteção à coletividade, dentre outras: o isolamento social, a quarentena e a determinação de realização compulsória de exames médicos, de testes laboratoriais, coleta de amostras clínicas, vacinação e outras medidas profiláticas ou tratamentos médicos específicos.[23] Essa disposição legal veio ser alterada no mês seguinte em virtude da entrada em vigor da Medida Provisória 926,[24] do chefe do Executivo Federal, que resultou acrescentar ao glossário jurídico matérias que disciplinassem assuntos pertinentes aos estados e municípios e sob o aspecto material de competência atribuídas pela Constituição de 1988.

Nesse período, o Governo Federal já ensaiava os primeiros confrontos com a sociedade e com os governadores estaduais e prefeitos municipais, quando divergiam a respeito das medidas de isolamento social e restritivas de funcionamento de órgãos públicos e estabelecimentos comerciais. Na contramão de outros países e avesso às recomendações da OMS, o Presidente da República defendia a retomada imediata da economia, mesmo com os casos suspeitos e confirmados aumentando em ritmo exponencial. Nessa escalada de centralização, as medidas protetivas adotadas pelo Governo Central objetivaram reduzir o poder político-administrativo dos demais entes federais, buscando estabelecer diretrizes gerais, indistintamente, para as unidades territoriais.

Deixou-se de observar que a diferença fundamental existente entre os entes federativos seria o modo da distribuição de competência e de autoridade política no Estado Nacional, o que permitiu ao chefe do Executivo no

23 Secretaria Geral da Presidência. Imprensa Nacional. **Lei n° 13.979, de 6 de fevereiro de 2020.** Disponível em: <http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-13.979-de-6-de-fevereiro-de-2020-242078735>. Acesso em: 19 jul. 2020.

24 Secretaria Geral da Presidência. Imprensa Nacional. **Medida Provisória N° 926, de 20 de março de 2020.** Disponível em: < http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/medida-provisoria-n-926-de-20-de-marco-de-2020-249094
248>. Acesso em: 19 jul. 2020.

plano federal politizar o combate ao vírus e tensionar os poderes constituídos e os governos federados a fim de retomar a economia. Cabe destacar o fato de que, no modelo de federalismo, com a divisão verticalizada de poderes, as esferas de governos têm autonomia e autoridade sobre um mesmo povo e território. Portanto, no caso brasileiro, os entes federativos são independentes entre si e soberanos nos seus respectivos domínios territoriais,[25] capazes de planejar e implementar suas políticas públicas de saúde e vigilância sanitária e de controle e combate epidemiológico.

Ressalta-se, ainda, que, na tipologia de federalismo brasileiro, a repartição de competência encontra-se repousada na Lei Fundamental de 1988 (capítulos II ao V), de tal forma que as funções atribuídas aos entes federativos reservam um campo de atuação específica no território nacional. O estabelecimento de competências designa uma lógica própria, traçada nas disposições do art. 23 da Carta Magna, com amparo em regras de cooperação, equilíbrio e harmonização de exercícios e poderes políticos.

A vontade do legislador constituinte foi precisa quando, por via do Texto Constitucional, buscou um "mecanismo democrático"[26] e de otimização de esforços, dando sentido ao modo de desempenho dos entes federados, para evitar conflitos de atribuições, quebra do federalismo e hierarquia estatal. É o que ensina Bonavides, quando afirma que "o princípio federal se cifra juridicamente num método de divisão de poderes que permite a coexistência do governo das organizações participantes em esferas distintas, coordenadas e independentes".[27] Para o autor, não se resolverá o pacto federativo senão assinalando a extensão de poderes que marca as esferas *per se*.

Por tudo isso, em razão da crise federativa provocada pelo Executivo Federal, o Supremo Tribunal Federal foi obrigado a intervir e decidir pró-Federação, reconhecendo a competência comum e concorrente dos entes constitucionais no enfrentamento ao covid-19.[28] Isso porque, embora a União pudesse legislar sobre o assunto, os demais entes também têm o poder e a autonomia político-administrativa para gerir seus espaços territoriais, e, por-

25 ARRETCHE, Marta. Relações federativas nas políticas sociais. **Educ. Soc.,** Campinas, v. 23, n. 80, 2002, pp. 27-28.

26 PIRES, Maria C. S. Federalismo brasileiro: a emergência de um redesenho institucional do modelo. **Revista Brasileira de Estudos Políticos.** n.106. Belo Horizonte, 2013, p. 170.

27 BONAVIDES, Paulo. **Teoria do Estado.** 5 ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 176.

28 Supremo Tribunal Federal. **ADI 6341. Liminar referendada em 15/04/2020 em plenário virtual (sessão por videoconferência**). Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5880765>. Acesso em: 19 jul. 2020.

tanto, capacidade de adotar medidas restritivas aos seus cidadãos. Para o STF, "a possibilidade do chefe do Executivo Federal definir por decreto a essencialidade dos serviços públicos, sem a observância da autonomia dos entes locais, afrontaria o princípio da separação dos poderes".[29]

Apesar, entretanto, de a ordem judicial do Supremo não ter manifestação direta e detalhada a respeito de quem caberia a competência para adotar providências normativas e administrativas no enfrentamento da pandemia, restou evidente que a Corte judicial, interpretando os dispositivos da Lei 13.979, conforme a Constituição, revelou que todos os entes teriam autonomia política para definir a funcionalidade dos serviços essenciais, porém, tal medida deveria ser pautada em ações conjuntas e cooperadas, desde que não viesse a trazer riscos e prejuízos à saúde da população, o que não ocorreu, uma vez que o Presidente da República, quase um mês após a decisão em plenário do STF –pelo Decreto n. 10.344, de 08 de maio de 2020, que alterou o Decreto n. 10.282, de 20 de março de 2020–,[30] determinou a inclusão de academias esportivas, salões de belezas e barbearias no rol de serviços essenciais. Segundo ele, "saúde é vida: academia, salão de beleza e cabeleireiro, também. Higiene é vida. Só três [foram definidas] hoje".[31] Isso sem minimizar as medidas sanitárias e de higiene às pessoas, bem como a restrição a ambientes fechados como fatores elevados de riscos à propagação do vírus.

Essa medida do Executivo Federal ensejou debates na sociedade com questionamentos sobre a necessidade de reabertura desses espaços em uma época de crescimento de números de doentes pelo coronavírus. Para o infectologista André Bon, do Hospital Brasília, deveria haver cautela no retorno das atividades nas academias em virtude das medidas de proteção contra a doença. O médico adverte que se trata de "um ambiente ruim, especialmente porque é fechado e existe um intenso contato das mãos com locais em que outras pessoas tocam. É um dos piores locais para se estar nesse momento".[32]

29 Supremo Tribunal Federal. Notícias do **STF. STF reconhece competência concorrente de estados, DF, municípios e União no combate à Covid-19.** Disponível em: < http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=441447>. Acesso em: 19 jul. 2020.

30 BRASIL. Planalto. Secretaria Geral. Subchefia para Assunto Jurídicos. **Decreto n. 10.344, de 08 de maio de 2020.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10344.htm>.Acesso em: 22 jul. 2020.

31 MACHADO, Renato. Bolsonaro inclui academias, salões de beleza e barbearias como serviços essenciais durante a pandemia do coronavírus. **Folha de S. Paulo,** 2020. Disponível em:<https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2020/05/bolsonaro-inclui-academias-saloes-de-beleza-e-barbearias-como-servicos-essenciais-durante-pandemia-do-coronavirus.shtml>. Acesso em: 22 jul. 2020.

32 NUNES, Ronayre. Reabertura de academias: infectologistas explicam os cuidados necessá-

Assim, apesar do aumento de casos confirmados e do número de mortes pelo covid-19 e, ainda, da necessidade de empenho contínuo, unificado e coordenado de diversos setores da sociedade, com o intuito de conter o avanço do coronavírus, o presidente Jair Bolsonaro se mantém distante e alheio às orientações da ciência e às influências provocadas pela pandemia.

O que se esperava no enfrentamento dessa batalha contra o vírus eram ações em colaboração entre a gestão federal e os governos subnacionais, já que tais medidas e o esforço comum ocasionariam uma descentralização de atribuições, conforme a peculiaridade de cada região afetada, e, nesta condição, o governo Central apresentaria políticas de âmbito nacional em regime de parceria com as autoridades locais, visando a reduzir a disseminação e o contágio da doença. Na verdade, o que os governos regionais e locais buscaram, nos primeiros momentos da pandemia, foi adotar medidas precoces e restritivas a fim de se evitar o colapso dos sistemas de saúde, em decorrência da propagação generalizada da infecção nos seres humanos.

Preocupados e cautelosos sobre como a doença se desenvolveria, gestores regionais buscaram adotar protocolos sanitários para retardar o contágio do novo coronavírus. Especialistas na área de saúde alertavam as autoridades de que o pico da contaminação no Brasil ocorreria em abril e maio. Por esse motivo, governos locais tiveram iniciativas para determinar medidas de isolamento social com vistas a provocar o achatamento da curva de crescimento do número de infectados da doença.

Como ações preventivas, em março e abril, na região Centro-Oeste, unidades federadas, como o D.F., Goiás, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul, suspenderam suas aulas, impuseram medidas de restrição à circulação de pessoas e o fechamento de estabelecimentos comerciais. No Nordeste, os governos da Bahia, Maranhão, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte, Sergipe e Ceará tiveram seus comércios e escolas fechados, e, nesses entes federativos, várias outras restrições foram impostas, como: número limitado de pessoas em eventos, frequentarem praias e outros locais públicos, assim como medidas de circulação em transportes públicos.

Na região Norte, em todos os estados, as medidas de proteção à comunidade foram semelhantes às anteriores, com algumas ressalvas, a exemplo do Acre, onde o governo local permitiu o funcionamento das igrejas com

rios. **Correio Braziliense,** 2020. Disponível em: < https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/ciencia-e-saude/2020/05/11/interna_ciencia_saude,853727/reabertura-de-academias-infectologistas-explicam-os-cuidados-necessar.shtml>. Acesso em: 22 jul. 2020.

atendimento de uma pessoa por vez, e do Tocantins, em que os comércios permaneceram abertos em diversos municípios. Já no Sudeste do País, as medidas de confinamento ocorreram em todas as capitais, com orientação de não frequentarem praias e evitarem aglomerações. Apenas no Rio de Janeiro a recomendação foi de que restaurantes, bares, padarias e lanchonetes funcionassem com até 30% da capacidade e, em São Paulo, epicentro do vírus no País, somente nas periferias as atividades comerciais continuaram abertas. Por último, no Sul, somente os Estados do Paraná e Rio Grande do Sul mantiveram o funcionamento de bares e restaurantes até 0h e com quantidade reduzida, em obediência aos protocolos idênticos já mencionados.[33]

Dessa maneira, resta evidente que as autoridades subnacionais buscaram aplicar ações protetivas ao combate da doença nos domínios dos seus territórios, inclusive, adotando confinamento rígido e restrições mais severas ao funcionamento de estabelecimentos na Capital e em vários municípios do Estado. Em vez, no entanto, de propor ações de contenção ao vírus e indicar providências em comum com os entes da Federação, o Governo Central preferiu aderir a medidas contrárias e discursos ideológicos, além de dar contornos políticos à pandemia, atacando pontualmente autoridades estaduais e municipais por adotarem medidas subsidiadas na OMS, na comunidade científica e nas experiências vividas por outras nações devastadas. A prioridade principal do Estado Nacional eram os estragos econômicos que as medidas poderiam trazer à sociedade.

Além disso, ensejou-se uma mitigação do pacto federativo quando se usou do poder político de veto para desobrigar a população ao uso de máscaras de proteção individual em locais públicos e privados. Por meio desse ato presidencial, o que se quis foi desobrigar tal uso "em órgãos e entidades públicas e em estabelecimentos comerciais, industriais, templos religiosos, instituições de ensino e demais locais fechados em que haja reunião de pessoas".[34] Isso demonstrou total descaso do Chefe da União com relação à saúde pública à segurança da sociedade, bem como demonstrando os seus desígnios autoritários no enfrentamento da pandemia do covid-19. Outros atos

33 CARVALHO, Igor. **Quais são as medidas adotadas por cada estado brasileiro contra o coronavírus.** Brasil de Fato, 2020. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2020/04/01/quais-sao-as-medidas-adotadas-por-cada-estado-brasileiro-contra-o-coronavirus>. Acesso em: 22 jul. 2020.

34 SENADO FEDERAL. **Projeto de Lei n. 1562/2020 transformado na Lei n° 14.019, de 02 de julho de 2020.** Disponível em: < https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/142022>. Acesso em: 19 jul. 2020.

do Presidente da República não minoraram a proliferação da doença, como, por exemplo: o incentivo do uso da droga hidroxicloroquina como tratamento eficaz contra o vírus; o não uso ou o mau uso da máscara facial em reuniões externas e no Planalto Central.

Não se pode esquecer, ainda, a ação arbitrária do Executivo Federal de tentar reter a entrega de respiradores (ventiladores pulmonares), que tinham por fim atender 132 leitos de UTI[35] comprados pelo governo do Maranhão. Neste conflito federativo, que originou a Ação Cível Originária n. 3385, o Ministro do STF, Celso de Mello, entendeu que a União não teria a competência para requisitar bens dos entes estatais, salvo na hipótese de Estado de sítio ou de defesa.[36] Para o Decano da Corte,

> O relacionamento entre as instâncias de poder – União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios – encontra necessário fundamento na Constituição, que traduz, nesse contexto, a expressão formal do pacto federal, cujas prescrições não podem ser transgredidas, sob pena de a autonomia institucional das entidades federadas nulificar-se, com evidente ofensa a um dos princípios essenciais que conformam a organização do Estado Federal em nosso sistema jurídico. [37]

Essa decisão afigura que, coerentemente com os argumentos levantados neste capítulo, as instâncias governamentais, "cada qual na sua esfera de competência",[38] têm o dever de prestar assistência positiva indispensável à saúde e à dignidade da pessoa humana, e que, para isso, precisarão estar compromissadas com a Lei fundamental do Estado e o federalismo nacional. No atual cenário da pandemia, com graves perdas, inclusive econômicas, a retórica neste momento é, prioritariamente, salvar e proteger vidas, porque

35 FALCÃO, Márcio. **Celso de Mello impede bloqueio pelo governo de 68 respiradores comprados pelo Maranhão.** Brasília, 22/04/2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/04/22/celso-de-me
-mello-impede-bloqueio-de-68-respiradores-do-maranhao-pedido-pelo-ministerio-da-saude.ghtml>. Acesso em: 24 jul. 2020.

36 Supremo Tribunal Federal. **Tutela Provisória na Ação Cível Originária 3.385 Maranhão.** Disponível em: http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ACO3385TP.pdf>. Acesso em 23 jul. 20.

37 Supremo Tribunal Federal. **Tutela Provisória na Ação Cível Originária 3.385 Maranhão.** Disponível em: http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ACO3385TP.pdf>. p. 11.

38 Supremo Tribunal Federal. **Tutela Provisória na Ação Cível Originária 3.385 Maranhão.** Disponível em: http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ACO3385TP.pdf>. p. 21.

"o homem representa o bem maior a ser protegido", uma vez que "aí pode residir o último fim precípuo do Estado".[39]

A PROPENSÃO CENTRALIZADORA DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA NO ENFRENTAMENTO DA COVID-19

A essência do federalismo é agregar competências e o dever de convivência em cooperação entre seus partícipes. Nessa técnica vertical de separação de poder, cada ente autônomo tem o dever de velar "pela intangibilidade do vínculo federativo e de zelar pelo equilíbrio harmonioso das relações políticas".[40] O Estado, como uma força abstrata, "não tem vontade própria", muito menos a sua constituição, pois "ambos são produtos de um homem ou grupo de homens".[41] A existência do Estado "é a sua mutação no ser espiritual que é a nação", e essa adere a tal significado com base na ideia de coesão social, de interesse nacional e de espírito de coletividade.[42]

A natureza do Estado, destarte, é sua relação de poder entre os homens. Determinado poder acarreta ações legitimadas em vontades pessoais direcionadas a fragilizar o regime federativo, e isto ocorre toda vez que se "usurpa atribuições constitucionais da competência de outros poderes".[43] Ou mesmo, ainda, conforme explica Bonavides, quando se busca impor autoridade suprema, livre das amarras legais que a Constituição [lhe] ordenou, agindo no descumprimento de funções vitais do interesse da sociedade.[44]

O pacto federativo brasileiro assegura tributos para que os entes sejam autônomos entre si; nenhum ente federativo possui soberania ante outros; a União não detém soberania perante a esfera internacional; o exercício da soberania do Brasil perante outros estados soberanos é realizado pela República Federativa do Brasil e não pela União. Há uma aparente confusão entre a chefia de Estado e a chefia de governo que, no Brasil, são exercidas pela mesma pessoa. Nenhum ente da Federação possui superioridade ou supremacia uns sobre os outros. Tal relação pactual está fundada no poder institucionalizado e equilibrado de competências, pois a "dualidade vertical

39 DOEHRING, Karl. **Teoria do Estado.** Belo Horizonte: Del Rey, 2008, pp. 148-149.
40 DOEHRING, Karl. **Teoria do Estado.** Belo Horizonte: Del Rey, 2008, p. 8.
41 BERCOVICI, Gilberto. **Soberania e Constituição:** para uma crítica do constitucionalismo. 2 ed. São Paulo: Quartier Latin, 2013, p. 23.
42 BURDEAU, Georges. **O Estado.** Tradução de Maria Ermantina de Almeida Prado Galvão. São Paulo: Martins Fontes, 2005, pp. 16-17.
43 BONAVIDES, Paulo. **Teoria do Estado.** 5 ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 186.
44 BONAVIDES, Paulo. **Teoria do Estado.** 5 ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 186.

de ordenamentos e sua coordenação sob a égide da Constituição" deve preservar, sobretudo, a natureza própria de cada nível de governo.[45]

A Federação fracassou na cooperação e harmonia no enfrentamento da pandemia. O período de vulnerabilidade social e de saúde pública não serviu para que houvesse sensibilidade em torno da preservação da vida. O representante da União se proclamou chefe supremo do País e não coordenou, junto aos entes federativos, políticas públicas que cuidassem das pessoas e da economia. A realização de políticas públicas coesas com os demais poderes e entes estatais é primordial em momentos de crise e de instabilidade social. Os discursos do Presidente da República à Nação, entretanto, revelaram uma entonação claramente centralizadora, como se percebe na seguinte fala do Presidente da República: "eu realmente sou a Constituição, quem manda sou eu, o chefe supremo sou eu". [46]

Nesse contexto, o Palácio do Planalto ainda aprovou e publicou a Medida Provisória (966)[47] que flexibiliza a responsabilidade dos agentes públicos por equívocos ou omissões durante as medidas de combate à doença. O Relator no STF, ministro Luís Roberto Barroso, não viu ilegalidade na MP, porém, restringiu alguns tópicos da norma em razão de atos que pudessem violar o direito à saúde, à vida e que contrariem critérios técnicos e científicos de organismos internacionais.[48] Assim, esse dispositivo normativo passou a impressão de que o Governo Federal almejou eximir o governo Central de seus próprios erros e de suas condutas danosas à sociedade, visto que, como assevera Naves, "pode-se ver na MP uma tentativa de reduzir a própria responsabilidade do Estado, subvertendo-a em 'subjetiva mitigada'".[49]

Por tudo isso, observando a experiência internacional no contexto da pandemia do novo coronavírus, há a importância de se considerar a estrutura

45 BONAVIDES, Paulo. **Teoria do Estado.** 5 ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 177.

46 FREITAS, Janio de. **Bolsonaro tem se proclamado chefe supremo, mas é o STF que está com as chaves do poder.** Folha de S. Paulo, 2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/janiodefreitas/2020/05 /bolsonaro-tem-se-proclamado-chefe-supremo-mas-e-o-stf-que-esta-com-as-chaves-do-poder.shtml> . Acesso em 23 jul. 20.

47 BRASIL. Presidência da República. Secretaria Geral. Subchefia para assuntos jurídico. **Medida Provisória nº 966, de 13 de maio de 2020.** Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Mpv/mpv966.htm>. Acesso em: 23 jul. 20.

48 Supremo Tribunal Federal. Notícias do STF. **Atos de agentes públicos durante a pandemia devem observar critérios técnicos e científicos.** Em 21/05/2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDeta lhe.asp?idConteudo=443888&ori=1>. Acesso em: 23 jul. 20.

49 NAVES, Bruno Torquato de Oliveira; SOUZA, Iara Antunes de; SÁ, Maria de Fátima Freire de. Razões técnicas para a inconstitucionalidade da MP 966/2020. **Consultor Jurídico,** em 26/05/20. Disponível em: < https://www.conjur.com.br/2020-mai-26/opiniao-inconstitucionalidade-mp-9662020#author>. Acesso em 23 jul. 20.

organizacional, o grau de descentralização das medidas político-administrativas e o discurso de enfrentamento de cada chefe de Estado, pois "a forma de organização dos países fortemente atingidos pelo vírus também tem se demonstrado muito variável",[50] o que pode afetar consideravelmente as medidas de intensificação à prevenção e ao combate do covid-19.

Nações fortemente atingidas por casos diagnosticados e óbitos pelo coronavírus tiveram que se reinventar e buscar solidariedade com outros países e em seu próprio aparato estatal, além de estabelecer, desde o início do surto da pandemia, medidas protetivas e restritivas à população. Se nos aproximarmos de um país que, igual ao Brasil, adota o federalismo, como os Estados Unidos, verificaremos que ianques tiveram graves prejuízos no gerenciamento das ações de combate ao vírus. E tal qual como o discurso do Presidente dos EEUU, o Chefe de Estado brasileiro adotou atitude equivocada de controle e de situação normal referente à pandemia, como se o tratamento estivesse na prateleira de uma farmácia e a cura acontecesse como um milagre anunciado.

Enquanto o presidente francês, Emmanuel Macron, declarou "guerra" ao covid-19, impondo medidas de isolamento rígido na França, com restrição à circulação de pessoas,[51] por exemplo, o presidente Jair Bolsonaro, em um pronunciamento em rede nacional, provocou repúdio quando equivaleu a doença a "uma gripezinha" e disse que o país "deveria voltar à normalidade", voltando, inclusive, a atacar as autoridades estaduais e municipais em virtude de rem adotado medidas de confinamento e restrições aos seus cidadãos.[52] Isso demonstra a diferença relevante de discursos no enfrentamento da pandemia porque, conquanto sua legitimidade popular, as suas práticas apontam "armas contra a Federação",[53] fomentando um ambiente de desordem e de instabilidade social.

50 PORTO, Laís K; MUDROVITSCH, Rodrigo de B. A federação nos tempos de coronavírus: quem devemos ouvir na crise. **Consultor Jurídico,** 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-mar-30/federacao-tempos-coronavirus-quem-devemos-ouvir-crise?pagina=2#_ftn12>. Acesso em: 20 jul. 2020.

51 AFP. Macron declara 'guerra' ao coronavírus e impõe confinamento quase total na França. **Estado de Minas internacional,** 2020. Disponível em: < https://www.em.com.br/app/noticia/internacional/2020/03/16/interna_internacional,1129482/macron-declara-guerra-ao-coronavirus-e-impoe-confinamento-quase-tota.shtml>. Acesso em: 21 jul. 2020.

52 BARRUCHO, Luiz. Coronavírus: o que diz a Ciência sobre 6 pontos do discurso de Bolsonaro. **BBC NEWS BRASIL,** 2020. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-52041251>. Acesso em: 20 jul. 2020.

53 BONAVIDES, Paulo. **Teoria do Estado.** 5 ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 186.

Malgrado o contexto vivido pela sociedade, o respeito às instituições e o direito à saúde e à vida são garantias que estão além da vontade particular e arbitrária de uma autoridade estatal. Portanto, ainda que inexista o propósito autoritário, "o arbítrio, a onipotência e o desenfreamento pessoal dos seus agentes",[54] o constitucionalismo brasileiro e o modelo federativo aqui adotado não permite qualquer tipo de escalada que ofenda os outros poderes republicanos e as demais gestões federativas.

A federalização brasileira, em sua mais ampla acepção, deve se valer sempre dos valores da Constituição e da autonomia dos entes federativos, de modo que os seus agentes políticos busquem sempre reduzir quaisquer riscos ao pacto federativo. Não há espaço, neste momento, para os discursos autoritários e belicosos, pois "o poder deve ser um provedor de tranquilidade".[55] Afinal, a sociedade só progride se não existir poder individualizado que comprometa a segurança de uma nação, do Estado e do pacto federativo.[56]

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este texto teve por escopo analisar o federalismo e sua crise, observando os discursos do Governo Federal durante o enfrentamento da pandemia do covid-19, detendo a atenção sobre como tensões de ruptura no pacto federalista pode afetar uma sociedade em tempos de instabilidade sanitária, econômica, social e política.

A ideia deste estudo foi trazer um registro histórico de articulação e consolidação do federalismo nas sociedades modernas. Percebeu-se que o pacto federalista foi estabelecido numa perspectiva descentralizadora de governos e a ideia inicial de poder concentrado em apenas um ente estatal avançou até a estrutura contemporânea de federação. O Brasil conviveu com distintas conjunturas de federalismo desde uma distribuição político-administrativa ampla e autônoma a momentos de tensões e restrições de poderes dos entes subnacionais.

A sociedade brasileira passa por um período de extrema fragilidade econômica, social, política e de saúde pública. Além de uma guerra contra o vírus, a população ainda esteve exposta a discursos contraditórios sobre

54 BONAVIDES, Paulo. **Teoria do Estado**. 5 ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 186.
55 BURDEAU, Georges. **O Estado.** Tradução de Maria Ermantina de Almeida Prado Galvão. São Paulo: Martins Fontes, 2005, p. 23.
56 BURDEAU, Georges. **O Estado.** Tradução de Maria Ermantina de Almeida Prado Galvão. São Paulo: Martins Fontes, 2005, p. 23.

o combate à pandemia e aos cuidados preventivos da população. A União expôs o País a uma estratégia discursiva excludente sobre o que seria prioridade tratar da economia ou da saúde pública. Em vez de reconhecer a crise sanitária e ao mesmo tempo chamar atenção para a necessidade da importância da economia, ideologiza a pandemia do covid-19 e elege inimigos a serem combatidos.

O artigo identificou a propensão centralizadora nos atos do Presidente da República e como as medidas adotadas tensionam o pacto federativo. O enfrentamento de situações de emergências em saúde pública é prerrogativa comum e concorrente a todos os entes federados e, portanto, uma ação conjunta, unificada e coordenada por todos os entes federados envolvidos seria a medida mais eficaz para minorar as perdas econômicas e impedir o avanço da doença no País.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AFP. Coronavírus: OMS declara pandemia. **BBC NEWS BRASIL,** 2020Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/geral-51842518> Acesso em: 19 jul. 2020.

_____. Macron declara 'guerra' ao coronavírus e impõe confinamento quase total na França. **Estado de Minas internacional,** 2020. Disponível em: < https://www.em.com.br/app/noticia/internacional/2020/03/16/interna_internacional,1129482/macron-declara-guerra-ao-coronavirus-e-impoe-confinamento-quase-tota.shtml>. Acesso em: 21 jul. 2020.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **Revista São Paulo em Perspectiva,** 18(2): 17-26, 2004.

_____. Relações federativas nas políticas sociais. **Educ. Soc.,** Campinas, v. 23, n. 80, 2002, pp. 25-48.

BARRUCHO, Luís. **Coronavírus:** o que diz a Ciência sobre 6 pontos do discurso de Bolsonaro. BBC NEWS BRASIL, 2020. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-52041251>. Acesso em: 20 jul. 2020.

BERCOVICI, Gilberto. **Soberania e Constituição:** para uma crítica do constitucionalismo. 2 ed. São Paulo: Quartier Latin, 2013.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 10 ed. São Paulo: Malheiros, 1994.

_____. **Teoria do Estado.** 5 ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

BURDEAU, Georges. **O Estado.** Tradução de Maria Ermantina de Almeida Prado Galvão. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

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

_____. **Constituição (1967).** Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal.

_____. **Constituição (1937).** Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal.

_____. **Constituição (1891).** Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal.

_____. Presidência da República. Secretaria Geral. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Decreto n. 10.344, de 08 de maio de 2020.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10344.htm>. Acesso em: 22 jul. 2020.

_____. Presidência da República. Secretaria Geral. Subchefia para assuntos jurídicos. **Medida Provisória nº 966, de 13 de maio de 2020.** Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Mpv/mpv966.htm>. Acesso em: 23 jul. 20.

_____. Secretaria Geral da Presidência. Imprensa Nacional. **Lei n° 13.979, de 6 de fevereiro de 2020.** Disponível em: <http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-13.979-de-6-de-fevereiro-de-2020-242078735>. Acesso em: 19 jul. 2020.

_____. Senado Federal. **Projeto de Lei n. 1562/2020 transformado na Lei n° 14.019, de 02 de julho de 2020.** Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/142022>. Acesso em: 19 jul. 2020.

_____. Secretaria Geral da Presidência. Imprensa Nacional. **Medida Provisória N° 926, de 20 de março de 2020.** Disponível em: <http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/medida-provisoria-n-926-de-20-de-marco-de-2020-249094248>. Acesso em: 19 jul.2020.

Câmara dos Deputados. Legislação. **Decreto n.1, de 15 de novembro de 1989.** Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-1-15-novembro-1889-532625-publicacaooriginal-14906-pe.html>. Acesso em: 18 jul. 2020.

CARVALHO, Igor. Quais são as medidas adotadas por cada [sic]estado brasileiro contra o coronavírus. **Brasil de Fato,** 2020. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2020/04/01/quais-sao-as-medidas-adotadas-por-cada-estado-brasileiro-contra-o-coronavirus>. Acesso em: 22 jul. 2020.

COSTA, Ladice C. B. A.; LIMA, Lígia G. de.; OLIVEIRA, Lucelena Alves de. Federalismo e municipalização: uma discussão à luz das gramáticas políticas brasileiras. **Revista dos Mestrados Profissionais (UFPE).** v. 7, n. 1, Pernambuco, 2018.

COSER, Ivo. O conceito de federalismo e a ideia de interesse no Brasil no século XIX. **Revista de Ciências Sociais,** v. 51, n. 4. Rio de Janeiro, 2008, pp. 941-981.

DOEHRING, Karl. **Teoria do Estado** / Karl Doehring; Luiz Moreira, coordenador; Gustavo Castro Alves Araújo, tradutor. Belo Horizonte: Del Rey, 2008.

FALCÃO, Márcio. Celso de Mello impede bloqueio pelo governo de 68 respiradores comprados pelo Maranhão. **G1/GLOBO.COM.** Brasília, 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/04/22/celso-de-mello-impede-bloqueio-de-68-respiradores-do-maranhao-pedido-pelo-ministerio-da-saude.ghtml>. Acesso em: 24 jul. 2020.

MACHADO, Renato. Bolsonaro inclui academias, salões de beleza e barbearias como serviços essenciais durante a pandemia do coronavírus. *Folha de S. Paulo,* 2020. Disponível em:<https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2020/05/bolsonaro-inclui-academias-saloes-de-beleza-e-barbearias-como-servicos-essenciais-durante-pandemia-do-coronavirus.shtml>. Acesso em: 22 jul.2020.

NAVES, Bruno Torquato de Oliveira; SOUZA, Iara Antunes de; SÁ, Maria de Fátima Freire de. Razões técnicas para a inconstitucionalidade da MP 966/2020. **Consultor Jurídico,** em 26/05/20. Disponível

em: <https://www.conjur.com.br/2020-mai-26/opiniao-inconstitucionalidade-mp-9662020#author>. Acesso em 23 jul. 20.

NUNES, Ronayre. Reabertura de academias: infectologistas explicam os cuidados necessários. **Correio Braziliense,** 2020. Disponível em: < https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/ciencia-e-saude/2020/05/11/interna_ciencia_saude,853727/reabertura-de-academias-infectologistas-explicam-os-cuidados-necessar.shtml>. Acesso em: 22 jul. 2020.

OLIVEIRA, Regiane; BORGES, Rodolfo; BEDINELLI, Talita. Evolução dos Casos de Coronavírus no Brasil. **El País,** 2020. Disponível: <https://brasil.elpais.com/ciencia/2020-06-07/evolucao-dos-casos-de-coronavirus-no-brasil.html>. Acesso em: 19 jul. 2020.
OPAS Brasil – Folha Informativa – **COVID-19 (doença causada pelo novo coronavírus).** Disponível em: <https://www.paho.org/bra/index.php?option=com_content&view=article&id=6101:covid19&Itemid=875>. Acesso em: 19 jul. 2020.

PIRES, Maria C. S. Federalismo brasileiro: a emergência de um redesenho institucional do modelo. **Revista Brasileira de Estudos Políticos.** n.106. Belo Horizonte, 2013, pp. 163-189.

PORTO, Lais K; MUDROVITSCH, Rodrigo de B. A federação nos tempos de coronavírus: quem devemos ouvir na crise. **Consultor Jurídico,** 2020. Disponível em: < https://www.conjur.com.br/2020-mar-30/federacao-tempos-coronavirus-quem-devemos-ouvir-crise?pagina=2#_ftn12>. Acesso em: 20 jul. 2020.

RIOS, Ricardo Bahia. Resgatando a origem do federalismo moderno: o caso brasileiro e seus reflexos na gestão municipal. **Revista Caminhos da Geografia** (*online*). v.15, n.52. Uberlândia, 2014, pp. 162-172.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **ADI 6341**. Liminar referendada em 15/04/2020 em plenário virtual (sessão por videoconferência). Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5880765>. Acesso em: 19 jul. 2020.

_____.Notícias do STF. **Atos de agentes públicos durante a pandemia devem observar critérios técnicos e científicos.** Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=443888&ori=1>. Acesso em: 23 jul. 20.

_____. Notícias do STF. **STF reconhece competência concorrente de estados, DF, municípios e União no combate à covid-19.** Disponível em: < http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=441447>. Acesso em: 19 jul. 2020.

_____. **Tutela Provisória na Ação Cível Originária 3.385 Maranhão.** Disponível em: http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ACO3385TP.pdf>. Acesso em 23 jul. 20.

POLÍTICA PÚBLICA EM DESALINHO

(DES)COORDENAÇÃO FEDERAL NO COMBATE À COVID-19

JOSÉ RAULINO CHAVES PESSOA JÚNIOR[1]
BRUNO DE CASTRO RUBIATTI[2]

INTRODUÇÃO

Acontecimentos recentes relativos a estratégias de combate ao vírus Covid-19 parecem apontar para o fato de que surtos de doenças com rápida propagação, capazes de provocar colapsos em diversos sistemas nacionais de saúde devido ao repentino aumento de internações hospitalares, exigem respostas rápidas e precisas do poder público a fim de combatê-las. A situação se complexifica quando o conhecimento científico sobre modalidades de transmissão e controle são escassas, tornando seu enfrentamento mais desafiador aos modernos Estados-Nação.

Essa é a realidade enfrentada pelos países com o surgimento do vírus que provou a pandemia da Covid-19. Como ainda não existe uma vacina ou uma forma massiva e efetiva de combate ao vírus, as medidas mais eficazes de contenção da transmissão repousam no isolamento social e em providências rígidas de assepsia. Essas normas, no entanto, acarretam um alto custo econômico e social, provocando crise financeira e forçando a mudança brusca de hábitos sociais. Em um Estado unitário, centralizado e de pequena extensão territorial, o combate a essa pandemia já é desafiador, visto que é necessária a adesão da população às novas regras sanitárias. Quando a propagação do vírus ocorre em um Estado federativo, com vasta extensão territorial e integrado por várias subunidades nacionais relativamente independentes, a tomada de decisão torna-se mais complexa, tornando o enfrentamento à pandemia mais dramático.

---

1 Professor colaborador do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas (PPGPP) da Universidade Estadual do Ceará (UECE). Doutor em Ciência Política pela Unicamp.
2 Professor do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política (PPGCP) e da Faculdade de Ciências Sociais (FACS) da Universidade Federal do Pará (UFPA). Doutor em Ciência Política pela Unicamp.

Quais seriam, portanto, os desafios e entraves para implementação de medidas de enfrentamento à Covid-19 em um país federativo como o Brasil? O desenvolvimento do federalismo brasileiro ocorrido após a Constituição de 1988 apresenta uma trajetória que sai de uma forte tendência à descentralização, passando por uma mudança de rumos em meados da década de 1990, em direção a uma maior centralização, chegando a sua configuração atual, onde há forte centralização decisória e concentração de recursos na União, mas a implementação e administração das políticas públicas é descentralizada para estados e municípios. Nesse quadro, a coordenação federativa passa a ser central para as políticas sociais.

No que diz respeito ao enfrentamento atual à pandemia, cabe, portanto, perguntar: há coordenação federativa das políticas adotadas para o enfrentamento dessa situação? O Executivo Nacional tem realizado esse tipo de coordenação?

O texto busca analisar a relação estabelecida entre o Executivo federal, sobretudo as ações do presidente da República, e os governadores no combate à pandemia. A hipótese principal é que a ausência de coordenação federativa, bem como as ações formais e informais do presidente da República dificultam e até impedem medidas efetivas de saúde pública para conter a propagação do vírus.

Para analisar a questão proposta, esse capítulo se divide em duas seções, além dessa introdução e das considerações finais. Na primeira seção, é feita uma revisão sobre o federalismo brasileiro e a questão da centralização/descentralização. Nela se observa que o atual modelo federativo brasileiro centraliza a decisão sobre as políticas públicas e descentraliza sua implementação, sendo necessário uma coordenação federativa. Na segunda parte, são analisadas as medidas tomadas pela União para o enfrentamento da pandemia e a posição dos atores subnacionais frente a essa ação do governo. A partir da análise das medidas tomadas pelo Executivo Nacional e das declarações do presidente, governadores e autoridades estaduais de saúde – tanto oficiais quanto as informais divulgadas pela imprensa – é possível notar claro desalinho entre as duas esferas de ação, muitas vezes causado pelo comportamento errático e falta de ação do Executivo Nacional.

ARRANJO FEDERATIVO E RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS NO BRASIL PÓS-1988

Desde a proclamação da República, o Brasil adota o federalismo com forma de organização territorial da política. Esse arranjo federativo apresentou diversas transformações, oscilando entre períodos de maior centralização na União e outros com maior descentralização e autonomia para as unidades subnacionais. O período inaugurado com a transição para a democracia, ocorrido no final dos anos 1980, daria ao federalismo brasileiro uma característica descentralizada. Porém, esse arranjo passa por significativas mudanças no decorrer da Nova República instaurada com a Constituição de 1988.

A redemocratização no Brasil foi marcada por forte impulso descentralizador, ao ponto de, nesse período, a ideia de democracia se confundir com a de descentralização. Isso porque durante o regime militar houve alto grau de centralização, ficando as esferas subnacionais esvaziadas de capacidades tributárias e impossibilitadas de formularem políticas públicas. Além disso, os representantes dessas esferas eram indicados pelo governo federal.

Iniciado o processo de reabertura, as eleições diretas para governadores e prefeitos das capitais foram implementadas alguns anos antes da eleição direta para presidente. Assim, governos eleitos nos moldes da democracia representativa nos níveis subnacionais interagiam no campo político com representantes nacionais indicados a partir de formas autoritárias, características do período militar. Dessa forma, como nos ensina Abrucio (1988, p. 94): *"o sistema político se caracterizava pela coexistência de duas fontes distintas de poder, como também de duas estruturas de poder"*. O período de transição para a democracia configurou-se, portanto, como uma diarquia, em que a estrutura autoritária no governo federal convivia com uma estrutura democrática nos governos estaduais, legitimada pelas eleições de 1982 que empossaram os governadores.

Um ponto importante a se destacar dessa nova onda de descentralização é o crescimento da participação das unidades subnacionais na distribuição de recursos financeiros. No decorrer da década de 1980, as unidades subnacionais aumentaram sua participação nas receitas nacionais, em detrimento da parcela que cabia à União. A pressão pela descentralização tributária já ocorria mesmo antes da promulgação da carta constitucional de 1988 e vem casada ao processo de emergência da crise econômica dos anos 1970 e a redemocratização. Por esse motivo, essa descentralização pode ser vista

como uma "descentralização pela demanda" (Affonso, 2000). Dessa forma, *"o modelo unitário-autoritário foi sendo sepultado e em seu lugar formava-se um federalismo descentralizador de recursos"* (Abrucio, 1998, p. 96)[3].

Conjuntamente ao crescimento das receitas disponíveis aos entes subnacionais, Abrucio (1998) também aponta o papel central dos governadores no processo de transição para a democracia e o calendário eleitoral[4] como elementos fundamentais para o funcionamento do *federalismo estadualista* existente no período.

Essa centralidade dos governadores na política nacional estaria vinculada ao controle que esses atores detinham sobre recursos necessários para a carreira política dos legisladores – tanto deputados estaduais, quanto federais e senadores. Nesse sentido, o controle sobre os crescentes recursos tributários, a utilização das empresas públicas estaduais, a distribuição de cargos e políticas atendendo diferentes interesses de parlamentares (patronagem), a utilização de recursos extra-fiscais a partir dos bancos estaduais e a preponderância sobre a indicação dos membros aos órgãos de fiscalização e controle (Abrucio, 1998) davam aos governadores forte influência sobre a carreira política dos parlamentares. Em outras palavras, o *federalismo estadualista* estaria intimamente ligado ao *ultrapresidencialismo estadual,* onde o chefe do Executivo estadual teria forte controle sobre os recursos necessários para a continuidade da carreira política dentro do estado[5].

Todavia, entre o final dos anos 1980 até meados dos anos 1990, o problema do ajuste fiscal nos estados ganhou contornos críticos: a "irresponsabilidade fiscal" dos estados colocou em perigo as tentativas de estabilização econômica praticadas pelo governo federal. Nesse período, a relação vertical entre os entes da federação – entre governos estaduais e governo central –

3 Cabe destacar que esse aumento da participação das unidades subnacionais também apresenta fases distintas: em um primeiro momento da década de 1980, antes mesmo da promulgação da Constituição de 1988, observa-se o crescimento da participação dos estados e uma concentração de receita nos níveis da União e estadual; porém, após 1988 nota-se o crescimento da participação dos municípios e estagnação dos estados.

4 Além do fato das eleições diretas para os governos estaduais antecederem as para presidência da República, as eleições para governador eram "casadas" com o pleito para os Legislativos – inclusive nacional –, criando um vínculo entre governadores e bancadas legislativas e fortalecendo o papel dos primeiros na política nacional (Abrucio, 1998).

5 O nível de poder dos governadores dentro de seus estados e sua capacidade de controle das assembleias legislativas estaduais tornaram-se temáticas importante na agenda de pesquisa sobre a política brasileira. Em um estudo sobre esse tema, Anastasia (2004, p. 196) aponta que os dados coletados para diferentes estados não autoriza a reiteração da hipótese de "ultrapresidencialismo estadual". Para uma análise mais detida e comparativa sobre alguns estados brasileiros ver a coletânea organizada por Santos (2001).

pode ser caracterizada como predatória (Abrucio e Costa, 1998), sendo que os governos estaduais contavam com uma gama de recursos estratégicos para contornar seus problemas orçamentários (empresas e bancos estaduais), além de poderem contar com o socorro do governo central em caso de crise. Ou seja, os custos das escolhas desses atores poderiam ser repassados para outros membros da federação. Nesse primeiro momento, o governo central não tinha condições de conter os gastos e o endividamento dos governos estaduais, sendo assim, acabava arcando com parte dos efeitos negativos gerados por esse nível de governo.

Essa relação entre os governos subnacionais e o governo central começou a mudar na segunda metade dos anos 1990. A partir da crise fiscal que se intensificou, corroendo a capacidade dos governos subnacionais de manterem seu padrão de gastos, e com a implementação das reformas neoliberais, principalmente as privatizações, os governadores perdem parte de seu poder de barganha frente ao governo federal.

Um primeiro fator que contribuiu para essa mudança ao enfraquecer o ultrapresidencialismo estadual foi a perda da receita inflacionária. Com a implementação do Plano Real e o fim da inflação, os governos estaduais encontraram obstáculos para perpetuar com suas práticas de "enfrentamento" da crescente fragilidade de suas finanças. Os governos subnacionais costumavam se beneficiar da *receita inflacionária, "aplicando recursos e retardando o pagamento de empreiteiros e fornecedores"* (Régis, 2009, p. 55), mas o fim da inflação significou também o declínio da receita inflacionária. Com isso, governadores tiveram que recorrer a empréstimos para cobrir suas dívidas.

O fim da "megainflação" e a elevação da taxa de juros *"elevaram as despesas e reduziram as receitas reais destes governos [estaduais]. Déficits elevados e um crescimento explosivo das dívidas estaduais introduziram sérios riscos para a manutenção da estabilidade macroeconômica e das perspectivas de retomada do crescimento"* (Souza, 2002, p. 70-1). Em 1995, primeiro ano do governo Fernando Henrique Cardoso (PSDB), a dívida mobiliária dos estados alcançava a impressionante quantia de 97 bilhões de dólares (Abrucio e Costa, 1998). Consequentemente, qualquer ajuste das contas e diminuição dos déficits públicos deveria passar por uma renegociação das dívidas estaduais.

Essa crise financeira *"enfraqueceu os estados e os obrigou a renegociar suas dívidas com a União, em troca de ajuda para resolver seus proble-*

mas mais imediatos, como o pagamento do funcionalismo ou de suas dívidas junto ao mercado" (Abrucio e Costa, 1998, p. 80). Assim, em dezembro de 1995, foi lançado pelo governo federal o programa de apoio aos estados. Esse plano previa que os estados que desejassem ajuda financeira deveriam aderir a um amplo programa de reformas.

A renegociação da dívida dos estados com a União possibilitou ao governo central um maior controle sobre as finanças subnacionais, inclusive com a eliminação, ou limitação, do acesso às receitas extrafiscais por parte dos estados. Essa renegociação foi acompanhada de exigências por parte do governo central, entre elas: privatizações das empresas públicas dos estados (principalmente as das áreas de energia elétrica, saneamento e transporte), privatização ou rígido controle dos bancos estaduais, enxugamento da folha salarial com programa de demissões de funcionários públicos e compromissos com metas de ajuste fiscal. Assim, o governo federal utilizou a renegociação da dívida para conseguir um ajuste fiscal dos governos estaduais.

A privatização das empresas estatais, sobretudo dos bancos estaduais, representou um segundo fator para a perda de influência dos governadores. Os bancos estaduais, controlados pelos governadores, possibilitavam a estes atores a posse de inúmeros cargos públicos e o acesso a financiamentos vantajosos que eram utilizados como moeda de troca para favorecer aliados políticos ou conquistar apoio eleitoral (Regis, 2009). Com o fim desses bancos, os governadores perderam uma significativa fonte de financiamento de obras públicas e do próprio custeio da máquina estadual, ocorrendo a derrocada de uma importante fonte de seu poder político.

Além da renegociação da dívida, a União também utilizou outro instrumento para controlar os gastos dos estados e promover o ajuste fiscal nesse nível de governo: a Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar nº 101. Essa lei, de iniciativa do Executivo Nacional, foi aprovada pelo Congresso no final do ano de 2000 e *"estabeleceu normas rígidas de gestão fiscal para todos os governos, inclusive o Federal"* (Costa, 2004, p. 182). Ela prevê que os governos dos três níveis (municipal, estadual e federal) têm que apresentar seu planejamento orçamentário anual e comprovar que suas receitas anuais são suficientes para cobrir seus gastos, dando fim *"a prática de transferir todas as dívidas do ano anterior para a rubrica 'restos a pagar' que sempre acabava estourando nas mãos do sucessor"* (Costa, 2004, p. 182). Essa lei

estabelece, inclusive, severas punições para administradores e governantes que não cumpriam essas regras.

Esses três fatores – perda de receita inflacionária, privatização dos bancos e empresas estaduais e a Lei de Responsabilidade Fiscal – minaram parte da capacidade financeira dos estados. Além disso, acarretaram a diminuição de controle dos governadores sobre as bancadas estaduais no Congresso Nacional, uma vez que eles não possuiriam mais as fontes financeiras necessárias para atender as demandas das localidades eleitorais de seus aliados parlamentares. Assim, essas reformas de cunho econômico acabaram por ter forte influência sobre o sistema político.

Além dessas mudanças, alterações no calendário eleitoral mudaram o eixo do poder político, reforçando o papel do Executivo nacional em detrimento dos governadores. A partir de 1994, as eleições para os níveis estaduais e Federal passam a ser casadas. Nesse caso, a centralidade da disputa se desloca do cargo de governador para o de presidente – principal cargo majoritário em disputa. Com isso, *"o elo eleitoral que se forma é entre os pleiteantes aos cargos legislativos do Congresso Nacional com o de presidente. Assim, a lógica de lealdade, antes vinculada aos governadores, é deslocada para o Executivo Federal"* (Rubiatti, 2014, p. 115).

Somado a isso, os poderes de agenda outorgados pela Constituição de 1988 ao presidente da República garantem a ele forte incidência sobre o processo legislativo, permitindo vantagens estratégicas para a negociação e aprovação de sua agenda política. Da mesma forma, a organização centralizada do Legislativo nos líderes partidários acaba por fortalecer o âmbito nacional frente ao subnacional, colocando as decisões na União, em detrimento das questões estaduais.

Dessa forma, a produção da ciência política sobre a organização territorial aponta, num primeiro momento, a existência de um federalismo forte, de caráter estadualista e predatório, onde os governadores dos estados ocupam o lugar central no sistema político brasileiro, dificultando a consolidação democrática e a governabilidade (Abrucio, 1998; Abrucio e Costa, 1998; Ames, 2003; Mainwaring, 1997). Entretanto, a partir de 1995, vários elementos centrais para a manutenção desse quadro são alterados, acarretando enfraquecimento do poder dos governadores.

Esse desenvolvimento do arranjo federativo brasileiro no pós-1988 nos traz a uma configuração em que há uma combinação de centralização juris-

dicional com um federalismo fiscal onde a União centraliza a arrecadação tributária e receitas disponíveis (Soares e Machado, 2018).

Sobre a centralização jurisdicional, a Constituição de 1988 ampliou a quantidade de matérias constitucionalizadas e criou regras para seu emendamento e normatização complementar que se concentram no Executivo e Legislativo nacionais. Com isso, relegou aos estados apenas uma competência residual e aos municípios os assuntos locais e a faculdade de suplementação de leis federais e estaduais. Dessa forma, a legislação nacional prevalece sobre a subnacional, dando a União *"ampla autoridade para normatizar as competências a serem exercidas pelos estados e municípios"* (Soares e Machado, 2018, p.87). Somado a isso, não há nenhum tipo de instrumento que possa ser usado pelos entes subnacionais para vetar as decisões tomadas no plano nacional. A única possibilidade é a Ação Direta de Inconstitucionalidade, mas esta é pouco eficiente para vetar e depende da ação de outro poder também centralizado: o judiciário e o Supremo Tribunal Federal (STF).

Concomitantemente, o federalismo fiscal, que inicia um processo de descentralização de recursos na década de 1980, também sofre com medidas de recentralização na década seguinte. Dessa forma, já nos anos 2000, a arrecadação e as receitas disponíveis se concentravam na União, diminuindo a arrecadação dos estados e municípios, aumentando a dependência dos entes subnacionais das transferências feitas pela União. No caso dos municípios essa dependência é mais dramática, visto que dependem de recursos da União e dos estados. Assim, pode-se dizer que no pós-1988 houve uma descentralização administrativa – transferência de atribuições sobre políticas públicas para os entes subnacionais – porém, ela não foi acompanhada de uma descentralização fiscal, o que pode agravar a dependência dessas unidades frente ao governo central. Somado a isso, o arranjo federativo também concentrou na União a autoridade para tomar decisões sobre políticas públicas, deixando a implementação delas a cargo de estados e municípios (Arretche, 2012). Em suma, é um modelo de federalismo que centraliza os recursos financeiros e a capacidade de tomada de decisão e descentraliza a implementação e administração das políticas públicas.

Nesse quadro, a coordenação federativa se torna essencial. Cabe notar, que no arranjo institucional brasileiro o governo central tem fortes instrumentos – derivados da centralização jurisdicional e da concentração de recursos fiscais – para exercer o papel de liderança na coordenação federativa.

Um primeiro mecanismo para a coordenação das políticas públicas são os constrangimentos constitucionais e legais. A Constituição de 1988 definiu princípios e obrigações para os três níveis de governo. Mas, como apontado anteriormente, o poder jurisdicional centralizado permitiu que a União tivesse ampla capacidade de regulamentação do federalismo e das políticas sociais, exercendo o papel de formulação, coordenação e supervisão das políticas, deixando aos estados e municípios apenas o papel de implementação (Soares e Machado, 2018).

Um segundo elemento a disposição do Executivo Nacional para a coordenação vertical das políticas sociais são as transferências voluntárias. Tendo recuperado sua participação nas receitas públicas, essas transferências

> [são] um eficaz instrumento para indução da adesão dos governos subnacionais aos programas federais, em especial daqueles de caráter estruturante para a implementação das políticas sociais. Por meio da adesão, estados e municípios contariam com fontes adicionais e regulares de recursos, além de minimizarem os riscos de implementação das políticas coordenadas pelo Executivo Federal ao receberem inclusive o apoio técnico para tal (Soares e Machado, 2018, p.98).

Nesse sentido, cabe destacar que não existe um modelo único de coordenação vertical no Brasil. Souza (2018, p. 54-55) aponta quatro modelos presentes no país:

a) Implementação local e recursos partilhados: atenção básica à saúde (gestão municipal e recursos partilhados entre as três esferas, sendo a saúde de média e alta complexidade uma gestão estadual com recursos partilhados entre os governos federal e estadual); educação básica (competição entre estados e municípios, mas os municípios aumentaram sua participação; já os recursos são partilhados entre as três esferas, mas os estados são os principais contribuintes do fundo); segurança alimentar e nutrição (restaurantes populares, cozinhas comunitárias e abastecimento alimentar, a gestão é local e os recursos são federais e locais);

b) Gestão compartilhada com poucos recursos partilhados: assistência social para segmentos vulneráveis, como crianças, adolescentes, idosos e deficientes, sendo o município o principal financiador;

c) Pequena responsabilidade local e total financiamento e implementação federal: o programa Bolsa Família, sendo o município apenas responsável pelo cadastro dos beneficiários;

d) Gestão e financiamento totalmente federal: Benefício de Prestação Continuada (BPC) e aposentadoria rural.

Dessa forma, diferentes formas de coordenação são adotadas, de acordo com a política em questão.

Para a área de saúde observa-se que a implementação é local e o recurso é partilhado entre as três esferas. Nesse sentido, para o enfrentamento de uma emergência na área de saúde, como é o caso de uma pandemia, seria de se esperar que o governo central utilizasse da centralização jurisdicional e da distribuição de recursos de forma a coordenar e formular a própria política de enfrentamento à essa situação. Porém, o que se observa é um quadro distinto, que será tratado na próxima seção.

POLÍTICAS EM DESALINHO: O CASO DO ENFRENTAMENTO AO COVID-19

A Organização Mundial da Saúde (OMS) declarou em 30 de janeiro de 2020 que o surto do novo coronavírus, inicialmente restrito à cidade de Wuhan na China, constituía-se uma Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional (ESPII). Dado esse fato, o Ministério da Saúde (MS) em 03 de fevereiro, através da Portaria Nº 188, declarou Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN) e estabeleceu um novo Centro de Operações de Emergência (COE) dedicado à gestão de respostas ao novo coronavírus (COE-nCoV) para que houvesse um mecanismo nacional de gestão da saúde pública.

Cabe observar que na redação da Portaria nº 188 é possível perceber a proposta de ação conjunta e centralizada para conter a disseminação do vírus. A referida Portaria destaca a complexidade da ESPIN e a necessidade de respostas coordenadas de todo o Sistema Único de Saúde (SUS) nas suas três esferas de gestão.

No início de fevereiro, o COE-nCoV publicou o primeiro Boletim Epidemiológico explicando a situação mundial e nacional de infecção humana pelo novo coronavírus. Nesse documento, eram explanadas orientações de vigilância epidemiológica, coadunando com a medidas recomendadas pela OMS, para identificação, notificação e manejo de casos. A atuação do MS aplicava a Política Nacional de Vigilância em Saúde (PNVS), operacionalizan-

do de forma centralizada e coordenada o Sistema Nacional de Vigilância em Saúde e a Rede de Serviços de Atenção à Saúde do SUS.

A resolução do Conselho Nacional de Saúde (CNS) que instituiu a PNVS, Resolução nº 588/2018, definia que a política de vigilância em saúde é de responsabilidade compartilhada pela União, estados, Distrito Federal e municípios em seu âmbito administrativo (Art. 10). Sendo responsabilidade da União o papel de coordenação em âmbito nacional (Art. 11).

O planejamento de uma ação nacional e centralizada é percebida também na promulgação de medidas para o enfrentamento da pandemia, através da Lei nº 13.979, de 06 de fevereiro de 2020. Nessa legislação, define-se que as medidas de enfrentamento ao coronavírus terão que ser determinadas com base em evidências científicas (Art. 3º, § 1º). Ficou também estabelecido que as medidas de isolamento e quarentena poderão ser adotadas pelos gestores locais de saúde, desde que houvesse autorização do MS (Art. 3º, § 7º, inciso II). Nesse sentido, o MS determinaria, através de legislação específica, as condições e os prazos para promulgação de isolamento e quarentena.

Seguindo essa linha de gestão centralizada da ESPIN, foi promulgada em 11 de março a Portaria nº 356 que definia a medida de isolamento (Art. 3º) e a medida de quarentena (Art. 4º). Essa última medida, entendida sobretudo como restrição das atividades, tinha como objetivo a redução da contaminação e a manutenção dos serviços de saúde local. Ficou estabelecido que a adoção dessas medidas deveria seguir diretrizes nacionais observando os protocolos clínicos disponibilizados através dos Boletins Epidemiológicos e as instruções delineadas no Plano de Contingência Nacional para Infecção Humana pelo novo Coronavírus (Artigos 10 e 11).

Dado o avanço da contaminação no país, que em 12 de março já contava com 60 casos confirmados, o quinto Boletim Epidemiológico do COE-n-CoV traçava as diretrizes que deveriam ser adotadas em caso de transmissão local e comunitária[6]. Essas medidas foram formuladas com base nas orientações da OMS e das intervenções exitosas do governo chinês na contenção da transmissão do vírus em Wuhan. O Boletim, publicado em 14 de março, já destacava a necessidade de suspensão de eventos que causassem aglome-

6 Transmissão local ocorre quando é possível identificar a cadeia de disseminação do vírus, pois o paciente infectado esteve em contato direto com outro infectado ou esteve em uma região com registro da doença. Já a transmissão comunitária se dá quando não é mais possível identificar o vínculo epidemiológico do infectado, sendo impossível mapear a cadeia de infecção e o raio de contaminação.

ração e recomendava que em caso de transmissão comunitária seria necessário reduzir o deslocamento laboral e o fluxo urbano, estimular o trabalho em horários alternativos e incentivar reuniões virtuais e *home office*, monitorar diariamente a ocupação dos leitos nas Unidades de Terapia Intensiva (UTI) reservadas ao Covid-19 e declarar quarentena quando essa ocupação atingisse 80%.

Essas medidas de isolamento social e de ação conjunta, coordenadas e centralizadas pelo Executivo federal no âmbito do MS, contrastam com as ações oficiais e informais do chefe do Executivo federal, o presidente Jair Bolsonaro. Basta citar que no dia 15 de março, ignorando os protocolos de segurança sanitária, aconteceu uma mobilização nacional em apoio ao governo. Na manifestação em Brasília, o presidente Jair Bolsonaro desceu a rampa do Planalto para saudar seus apoiadores, cumprimentou manifestantes com soquinhos, manuseou celulares para tirar *selfies* e conversou de perto com a multidão.

Em 17 de março, o Brasil registrou oficialmente a primeira morte por Covid-19 e já apresentava mais de 300 pessoas contaminadas. Nesse mesmo dia, em entrevista, o presidente da República afirmou: *"Esse vírus trouxe uma certa histeria. Tem alguns governadores, no meu entender, eu posso até estar errado, mas estão tomando medidas que vão prejudicar em muito a nossa economia"*[7]. Nesse discurso foram enunciados os elementos centrais que iriam marcar a atuação do Executivo Nacional no enfrentamento à pandemia. Destaca-se a relação conflituosa entre o presidente e os governadores, tendo o primeiro agente minimizado o poder devastador do vírus e defendido medidas mais brandas de isolamento social, e o segundo agente estabelecido políticas mais rígidas de quarentena e de fechamento da economia. Outro elemento é a relação entre saúde e economia, sendo posto pelo presidente como um dilema em que o ganho de um implica na perca do outro.

Essa crítica do presidente deve-se ao fato de que governadores e prefeitos tinham adotado medidas de restrição de atividades econômicas para conter o contágio do vírus. Estes estavam apoiados na Portaria nº 356 que concedia a edição de medida de quarentena por Secretário de Saúde do Estado, do Município, do Distrito Federal ou Ministro de Estado da Saúde ou superiores em cada nível de gestão (Art. 4º, § 1º). Foram promulgados decretos

7 COLETTA, Ricardo Della. Bolsonaro fala em 'certa histeria' sobre vírus e diz que fará 'festinha' de aniversário. Folha de São Paulo, São Paulo, 17 de março de 2020.

estaduais e municipais determinando situação de emergência, a suspensão de atividades e a adoção de ações descentralizadas em saúde pública geridas pelas secretarias estaduais e municipais de saúde. Podemos citar como exemplos as legislações editadas pelo governo estadual do Ceará, como a decretação da situação de emergência em saúde em 16 de março (Decreto nº 33.510) e a adoção de medidas mais rígidas de isolamento social em 19 de março (Decreto no 33.519).

Cabe destacar que medidas de isolamento e decretos de adoção de *lockdowns* foram objeto de legislações estaduais em todo o país[8]. Dessa maneira, governos estaduais e prefeituras anunciam medidas de emergência. Por exemplo, em 17 de março, todos os estados e o Distrito Federal tinham cancelado aulas na rede estadual, sendo estendida a suspensão para rede municipal das capitais[9].

No poder Executivo Nacional existia a permanente contradição entre as medidas que eram defendidas pelo MS[10], que ressaltava a importância da redução de circulação de pessoas, e pelo Ministério da Economia, que sustentava medidas que pressupunham o trânsito de pessoas, demonstrando assim ausência de coordenação horizontal no nível federal[11].

O STF, através da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 6.341[12], analisou que tipo de jurisdição constitucional caberia em uma situação de ESPII como o coronavírus. Interpretou como competência concorrente dos entes federativos a edição de medidas de isolamento, quarentena, restrição de locomoção por rodovias, portos e aeroportos, e interdição de atividades e serviços não essenciais. Através dessa ADI do STF, estados, Distrito Federal e municípios teriam a prerrogativa de tomar providências normativas e admi-

8 Para uma abordagem das ações de enfrentamento a pandemia, ver os Boletins da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP): "Os governos estaduais e as ações de enfrentamento da Pandemia". Até o presente momento, foram publicadas três rodadas do boletim, cada uma contendo análises dos 26 estados e Distrito Federal, sendo a primeira publicada em parceria com o Nexo Jornal e as outras duas publicadas no site da própria ABCP.

9 Todos os estados cancelam aulas na rede pública estadual. Folha de São Paulo, São Paulo, 17 de março de 2020.

10 Na época, o ministério era ocupado por Luiz Henrique Mandetta. Após sua saída do ministério outros dois nomes já ocuparam a pasta, como veremos adiante.

11 A questão da coordenação horizontal foge do escopo desse trabalho.

12 Essa ADI analisou a constitucionalidade da Medida Provisória nº 926, de 20 de março de 2020, editada pelo Governo Federal. A ação julgou que essa Medida era inconstitucional, pois alterava uma lei, no caso a Lei Federal nº 13.979/2020 de enfrentamento à Covid-19. No caso, seria necessário a edição de uma Lei Complementar para normatizar a cooperação entre os entes federados. A ADI anulou partes dessa Medida Provisória e invalidou por arrastamento o Decreto nº 10.282 de 2020, sendo ambas interpretadas como inconstitucionais por vício formal e um abuso de poder da União.

nistrativas ao editar normas em seus âmbitos geográficos. A partir dessa prerrogativa, estados, municípios e o Distrito Federal passaram a editar medidas e decretos legislativos independentes e até descoordenados das ações de âmbito nacional.

A atuação do presidente da República e a falta de coordenação por parte do Governo Federal têm sido alvo de críticas de governadores e autoridades de saúde dos níveis subnacionais.

No final de maio, passados mais de três meses desde a confirmação do primeiro caso de Covid-19 no país, o então vice-presidente do Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Saúde (CONASS), Carlos Lula, fez duras críticas à falta de gestão nacional. Afirmou que *"a capacidade coordenativa da União, principal motor para a implementação de políticas públicas de longo alcance neste território imenso que é o nosso país, revelou-se um desastre"*[13]. Como pontos destacados dessa falta de coordenação, Carlos Lula, que também ocupava o cargo de Secretário de Saúde do estado do Maranhão, apontou a constante troca de ministros da Saúde, a relutância do presidente da República em aceitar as medidas de isolamento – praticadas em todo o mundo – e a ínfima quantidade de insumos que estados e municípios receberam do governo federal.

Carlos Lula, após assumir a presidência do CONASS[14] no início de julho, afirmou em entrevista que *"a gente quer tomar outro rumo, estamos trabalhando com o Ministério da Saúde para ter coordenação nacional junto com estados e municípios e apontar caminhos, soluções"*[15]. Buscava-se uma ação coordenada entre o MS e as Secretarias Estaduais de Saúde. Nesse sentido, o CONASS em reunião com o ministro da Saúde, Eduardo Pazuello, negociou ações voltadas ao enfrentamento da pandemia, em especial a compra de medicamentos necessários para intubação de pessoas com casos graves de Covid-19. O objetivo era que o MS atuasse na área de compra de medicamentos para que fosse conquistado um valor mais baixo no mercado e melhores condições de distribuição desses materiais entre os estados.

13 LULA, Carlos. Frente única de combate à pandemia. Blog Gestão, Política & Sociedade, O Estado de São Paulo, 27 de maio de 2020.

14 Carlos Lula assumiu após a renúncia de Alberto Beltrame. Este ocupava a presidência do CONASS e a Secretaria de Saúde do estado do Pará, mas abdicou do cargo após a operação da Polícia Federal que levantou suspeitas de desvio de recursos nas ações do então secretário.

15 HONORATO, Ludimila. 'Gestão muito confusa', diz novo presidente do conselho de secretários sobre Ministério da Saúde. O Estado de São Paulo, São Paulo, 07 de julho de 2020.

Anteriormente, em 26 de junho, o Fórum Nacional de Governadores já tinha enviado ofício solicitando que o MS coordenasse a compra de medicamentos de UTI que estavam em falta nos estados. O objetivo era que não se repetisse a situação ocorrida com as compras dos respiradores, em que a ausência de coordenação nacional encarecia os produtos e abria espaço para irregularidades na aquisição dos equipamentos.

Todavia, em reunião do COE, realizada no dia 17 de julho[16], definiu-se que não seria obrigatória a compra de materiais e medicamentos para o enfrentamento da pandemia pelo MS e que estados e municípios deveriam utilizar seus próprios recursos para a realização dessas compras.

Além das críticas do CONASS, governadores também têm apontado a falta de coordenação e apoio do governo federal no enfrentamento à pandemia. Em audiência pública realizada na Comissão Mista destinada a acompanhar a situação fiscal e financeira das medidas relacionadas ao Coronavírus (Covid-19)[17], os governadores presentes pontuaram essa questão. Na audiência pública, o governador do Espírito Santo e representante do Consórcio Sul e Sudeste, José Renato Casagrande (PSB), afirmou que

> As ajudas que o Governo Federal começou a realizar neste mês de junho são ajudas importantes – chegou a primeira parcela – tanto da ajuda geral, emergencial geral, como para a Covid. Agora perto, na data do dia 10 de junho, o recurso foi depositado. É um recurso importante, mas nós tivemos aqui, em março, abril e maio, três meses de investimento que tivemos que fazer na abertura de leitos, na compra de equipamentos, na compra de insumos, de medicamentos – suportamos esse trabalho na abertura de leitos. [...] Na área geral da ação do enfrentamento da pandemia, nós Governadores nos ressentimos muito da ausência da coordenação nacional do Governo Federal. O Governo Federal podia estar numa coordenação mais ampla, mais geral, de enfrentamento da pandemia, de orientação e de palavras na mesma direção dos Governadores e de diversos prefeitos.

Em seguida, o referido governador chama atenção à troca permanente de ministros, à politização de medicamentos e de medidas de isolamento

16 VARGAS, Mateus. Saúde diz que não é obrigada a dar respiradores e máscaras. Terra, 24 de julho de 2020.

17 As falas dos presentes nessa reunião estão disponíveis em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/notas-taquigraficas/-/notas/r/9784>. Acessado em: 28 de julho de 2020.

social e o enfrentamento provocado pelo presidente como elementos que dificultam a atuação dos governadores na questão da pandemia.

Sobre esses pontos que afetam negativamente a coordenação federal das ações de combate ao Covid-19, cabe destacar que em meio a pandemia, o MS foi ocupado por três membros: Luiz Henrique Mandetta (02/01/2019 até 16/04/2020), Nelson Teich (16/04 a 15/05/2020) e Eduardo Pazuello (ministro interino desde o dia 15/05/2020). A descontinuidade de ministros dificultou a formação de uma política consistente e contínua de enfrentamento à pandemia.

Analisando o perfil dos ministros, percebemos que apenas Mandetta tinha um temperamento mais político. Este realizava coletivas à impressa regularmente para divulgar e explicar os dados da pandemia e também coordenava as ações do MS com os secretários estaduais de saúde dos estados. Dentre os ministros que ocuparam o MS, Mandetta foi o único com trajetória política anterior ao cargo no Executivo nacional: deputado federal por Mato Grosso e filiado ao Democratas, já havia ocupado o cargo de Secretário de Saúde de Campo Grande. Porém, o destaque conseguido por ele durante a pandemia e suas posições favoráveis ao isolamento social e contrárias ao uso indiscriminado de medicamentos sem comprovação científica para combater o vírus – como a cloroquina – geraram conflitos com o presidente da República, que o exonerou do cargo.

O substituto de Mandetta não apresentava fortes vínculos políticos. Médico oncologista, Teich se mostrava favorável a um modelo de isolamento social horizontal. Porém, este também entrou em divergência com o chefe do Executivo na questão referente a utilização do medicamento cloroquina para o tratamento da Covid-19. Após sua saída do MS, Tech afirmou que a forma de comandar do presidente Jair Bolsonaro acaba por enfraquecer o MS. Segundo ele, "*o problema hoje, essa não-liderança [do MS], existe esse fato de o presidente trazer para ele o comando, ele falou mais de uma vez que a decisão era dele, então ele traz para ele muito claramente isso. É uma forma de ele gerir e conduzir*" [18].

Essa forma de gestão do Executivo nacional acabaria por dificultar a ação do MS na condução das medidas de combate ao Covid-19 e na negociação com governadores e parlamentares. Em outra entrevista, no dia 8 de

18 TEICH: Bolsonaro centraliza decisões e enfraquece Ministério da Saúde. UOL, 22 de junho de 2020.

julho, o ex-ministro apontou o caráter "confuso" da retomada da economia e a flexibilização do isolamento social. Para ele, *"o modelo atual para liberar a economia pode acabar em inúmeras idas e vindas, onde a mesma coisa é feita repetidas vezes na ilusão de que, em algum momento, vai funcionar. É quase a espera de um milagre"*[19].

Diferente de seus dois antecessores, o atual ministro interino da Saúde não possuía vínculo com a área da saúde antes da ocupação do cargo no MS, sendo um militar com experiência no setor de logística do Exército. Mantido como interino na pasta há mais de dois meses, Pazuello se mostra alinhado com o presidente. Porém, as ações do MS continuam aquém do esperado, visto que a falta de coordenação e de tomada de decisão persistem, dificultando o planejamento nacional de enfrentamento ao Covid-19.

Em declaração no dia 23 de julho, o ministro interino afirmou que o MS apoiará qualquer decisão dos prefeitos e governadores. Em suas palavras:

> Não cabe ao ministro executar essa ou aquela medida de distanciamento ou me pronunciar sobre a ação do gestor. O gestor da ponta da linha, no município, no estado, tem essa obrigação por lei. A gente precisa olhar para o gestor com essa batata quente na mão e dizer que vamos apoiá-los em qualquer situação, em qualquer decisão, seja lá qual for a medida que ele tomar[20](UOL, 2020)

E completa: *"O Ministério vai apoiá-lo porque com certeza a decisão que ele está tomando é, na cabeça dele, a melhor decisão"*. Essa postura do ministro pode ser vista como uma forma de abrir mão da responsabilidade de coordenação das medidas de distanciamento social: ao mesmo tempo que afirma apoiar todas as decisões dos governadores e prefeitos, exime o MS de agir e regular de forma ampla a questão, deixando a responsabilidade apenas com os gestores dos níveis subnacionais.

Outro ponto levantado pelo governador do Espírito Santo se refere a politização de medicamentos e do próprio isolamento por parte do presidente Jair Bolsonaro. Essa politização pode ser vista em diversas declarações e ações tomadas pelo presidente e divulgadas pela imprensa. Podemos citar declarações como *"Quem é de direita toma cloroquina, quem é de esquerda,*

19 TEICH critica plano brasileiro de retomada e fala em 'espera de um milagre'. UOL, 08 de julho de 2020.

20 PAZUELLO: Ministério apoiará prefeitos e governadores 'em qualquer decisão'. UOL, 23 de julho de 2020.

tubaína"[21]. Além disso, o chefe do Executivo nacional fazia constantes críticas ao isolamento social no momento em que governadores adotavam essas medidas. Como percebemos em algumas falas do presidente:

> Algumas poucas autoridades estaduais e municipais devem abandonar o conceito de terra arrasada, a proibição de transportes, o fechamento de comércio e o confinamento em massa. O que se passa no mundo tem mostrado que o grupo de risco é o das pessoas acima de 60 anos. Então, por que fechar escolas? (Pronunciamento em rede nacional de televisão e rádio em 24 de março de 2020).
>
> Respeito a autonomia dos governadores e prefeitos. Muitas medidas, de forma restritiva ou não, são de responsabilidade exclusiva dos mesmos. O governo federal não foi consultado sobre sua amplitude ou duração (Pronunciamento em rede nacional de televisão e rádio em 08 de abril de 2020).
>
> Eu tenho o direito constitucional de ir e vir. Ninguém vai tolher minha liberdade de ir e vir. Ninguém! (Fala do presidente após passeio em Brasília e que causou aglomeração em 10 de abril de 2020)[22].

Pesquisa publicada no jornal Folha de São Paulo[23] revelou que as falas do presidente, como minimização da pandemia e as críticas ao isolamento social, tiveram impacto na baixa adesão de seus eleitores às medidas de quarentena. Observou-se que o isolamento diminuiu e houve mais óbitos proporcionalmente nos municípios que tiveram mais eleitores do presidente.

Somado às declarações, há também ações que colocam o presidente em choque com as medidas mantidas por governadores e defendidas por organismos internacionais de saúde. No dia 7 de maio, Bolsonaro falou para jornalista sobre um churrasco que iria realizar no Palácio da Alvorada – informação posteriormente desmentida por ele próprio[24]. No dia 4 de julho, participou da comemoração da Independência dos Estados Unidos. Nesse evento, apareceu sem máscara e não respeitou o distanciamento indicado

21 LINDNER, Julia. Quem é de direita toma cloroquina, quem é de esquerda, Tubaína', diz Bolsonaro sobre liberação. O Estado de São Paulo, Brasília, 19 de maio de 2020.
22 CASTRO, Fabrício de. 'Ninguém vai tolher meu direito de ir e vir', diz Bolsonaro ao fazer passeio em Brasília. O Estado de São Paulo, Brasília, 10 de abril de 2020.
23 CANZIAN, Fernando. Falas de Bolsonaro contra isolamento podem ter matado mais seus eleitores, aponta estudo. Folha de São Paulo, São Paulo, 30 de junho de 2020.
24 Depois de anunciar churrasco, Bolsonaro diz que informação é 'fake' e critica jornalistas. G1, Brasília, 09 de maio de 2020.

pelas autoridades de saúde[25]. Além disso, seus diversos passeios e aparições públicas também ocorrem sem respeitar as indicações das autoridades sanitárias[26].

Mesmo reconhecendo a importância da ajuda financeira da União que começava a chegar, o representante do Consorcio Sul e Sudeste pontua que:

> Nós tivemos que enfrentar essa dificuldade da ausência de coordenação e de um alinhamento. Os países todos que enfrentaram essa pandemia que enfrentamos – como está enfrentando a Argentina, como os países da Europa enfrentaram – enfrentaram com a coordenação central de governo federal e não só dos governos locais, subnacionais (Governador José Renato Casagrande (PSB-ES) na Comissão Mista do Congresso destinada a acompanhar as ações de Combate à Covid-19).

De forma semelhante, o governador Mauro Mendes Ferreira (DEM-MT), representante do consórcio que agrega os estados do Centro Oeste, apontou que o apoio financeiro da União é tão urgente quanto uma ação de coordenação desse poder. O referido governador comentou que seria necessária *"uma articulação mais presente, mais próxima, de uma liderança nacional para conduzir este momento grave do nosso País"*. Ao tratar da falta de equipamentos e medicamentos, ressaltou a falta de coordenação nacional e a instabilidade no MS. E concluiu:

> Nós temos feito tudo que podemos aqui. Acredito que todos os Governadores e Prefeitos mais responsáveis estão fazendo também. Mas é um momento delicado, em que a gente precisa somar esforços. Precisamos da liderança do Governo Federal – não só nos recursos, que são importantes, mas de uma liderança que una o País e nos conduza para criar e construir soluções coletivas, porque, no Brasil, a força que o Poder Público Federal tem é muito maior

25 Sem máscara, Bolsonaro comemora independência dos EUA com embaixador. Folha de São Paulo, São Paulo, 04 de julho de 2020.

26 Cita-se quatro matérias noticiadas na grande mídia nacional: COLETTA, Ricardo Della; FABRINI, Fábio; ONOFRE, Renato. Bolsonaro provoca nova aglomeração, evita ataque a Poderes e fala em resgate de valores. Folha de São Paulo, São Paulo, 17 de maio de 2020; BOLSONARO volta a frequentar aglomeração em plena crise de coronavírus. IstoÉ, Agence France-Presse, 31 de maio de 2020; URIBE, Gustavo. Em viagem fora da agenda, Bolsonaro provoca aglomeração em cidade mineira. Folha de São Paulo, São Paulo, 27 de junho de 2020; MURAKAWA, Fabio. Bolsonaro provoca aglomeração e faz propaganda da cloroquina no Alvorada. Valor, Brasília, 19 de julho de 2020.

> do que a de qualquer um dos seus entes federados (Governador Mauro Mendes Ferreira (DEM-MT) na Comissão Mista do Congresso destinada a acompanhar as ações de Combate à Covid-19).

Antônio Waldez Góez da Silva (PDT-AP), representante do Consorcio da Amazônia Legal e presente nessa Comissão Mista, apontou as dificuldades acarretadas pela falta de coordenação nacional. Como destacou: *"a bem da verdade, por quase 60 dias, os estados, individualmente, tiveram que adotar uma série de providências para fazer o enfrentamento à Covid"*. Este enfatizou que mesmo as iniciativas que visavam uma ação coordenada, como a criação dos Consórcios regionais, acabavam apresentando limitações, pois não havia uma coordenação geral e os gestores estaduais acabavam concentrando suas ações nos problemas enfrentados pelos seus próprios estados.

Além dessa audiência pública que contou com a participação de três governadores representando três dos quatro consórcios estaduais existentes – apenas o Consorcio do Nordeste não esteve presente –, as críticas à falta de coordenação federal aparecem individualmente na fala de diversos governadores.

O governador de São Paulo, João Dória (PSDB), em diversos momentos criticou a posição do presidente em relação ao isolamento social. Durante o anúncio da prorrogação da quarentena no estado de São Paulo no dia 6 de abril, o govenador Dória afirmou

> No Brasil, quero lembrar, defendem o isolamento o Ministro da Saúde, Luiz Henrique Mandetta, o ministro da Justiça, Sergio Moro, o ministro da Economia, Paulo Guedes, o vice-presidente da República, Hamilton Mourão, o Centro de Estudos do Exército, e a maioria absoluta de médicos e cientistas. Será que todos eles estão errados? Será que a ciência mundial está errada? Será que ministro e secretários de 56 países do mundo estão todos errados? Será que um único presidente no mundo é o certo? É quem tem o poder, ciência e conhecimento para discordar do mundo que quer proteger vidas e salvar pessoas?[27]

No mesmo sentido, o governador Wilson Witzel (PSC-RJ), ex-aliado de Jair Bolsonaro, constantemente apareceu na imprensa fazendo duras críticas

27 PEREIRA, Felipe. Doria critica Bolsonaro: 'Será que um único presidente é o certo?'. UOL, São Paulo, 06 de abril de 2020.

à forma como o chefe do Executivo nacional conduziu a gestão do combate à pandemia. Acusava este de ser conflitivo e promotor de crises e atritos entre os diferentes níveis de governo. Como pontuou: *"isso tudo é extremamente preocupante e já vem um desgaste entre governadores e presidente, que insiste em colocar nos governadores a responsabilidade dos problemas econômicos que virão"*[28].

Outros governadores, como Rui Costa (PT-BA)[29], Helder Barbalho (MDB-PA)[30], Flávio Dino (PCdoB-MA)[31], Camilo Santana (PT-CE)[32] e Gladison Cameli (PP-AC)[33], direcionaram suas críticas à atuação do Governo Federal ou a declarações do presidente da República. Dessa forma, diferentes governadores, pertencentes a diversos partidos – em todas as posições do espectro ideológico – criticaram a postura do Executivo Nacional, seja pela falta de coordenação, seja por suas posturas e declarações conflitivas.

Ainda na direção da falta de ação coordenada da União, o relatório do Tribunal de Contas da União (TCU) apontou que o MS só havia gasto, de março ao início de julho, um terço do dinheiro destinado para ações específicas contra a Pandemia, fundo que conta com 38,9 bilhões. Além disso, esse relatório também destacou

> o fato de Pará e Rio de Janeiro terem, respectivamente, a segunda e a terceira maior taxa de mortalidade por Covid-19 (31,4 e 28,1 mortes por 10.000 habitantes), conforme dados informados pelo MS em 28/5/2020, mas serem duas das três unidades da federação (UF) que menos receberam recursos em termos per capita para a pandemia[34].

28 WILSON Witzel critica Bolsonaro:'É um presidente que não governa'. Jovem Pan, 25 de abril de 2020.

29 GENONADIO, Daniel. Rui Costa critica falas de Bolsonaro: "Passe a governar o Brasil com seriedade". A Tarde, Salvador, 29 de abril de 2020.

30 GUIMARÃES, Lígia. Não vamos pedir autorização para proteger população, diz governador do Pará sobre Bolsonaro e coronavírus. BBC Brasil, 25 de março de 2020; BOLSONARO fragiliza estratégia dos governos estaduais, diz Helder Barbalho. UOL, São Paulo, 23 de abril de 2020.

31 FRÓES, Rafael. Flávio Dino reage a pronunciamento de Bolsonaro e diz que danos podem ser 'imprevisíveis e gravíssimos'. G1 Maranhão, São Luis, 25 de março de 2020; DINO critica Bolsonaro e diz que presidente se dedica a "prática de crimes". UOL, São Paulo, 12 de junho de 2020.

32 FACUNDO, Matheus. Em resposta a Bolsonaro, Camilo diz continuar "trabalhando fortemente" no combate ao coronavírus no Ceará. O Povo, 24 de março de 2020; 'BRASIL vive tempos sombrios', diz Camilo Santana sobre estímulo e participação de Bolsonaro em manifestação antidemocrática. G1 Ceará; TV Verdes Mares, Fortaleza, 03 de maio de 2020.

33 NASCIMENTO, Aline. Governador do AC comenta fala de Bolsonaro sobre mortes pela Covid-19: 'É a opinião dele, aqui cumpro as regras da OMS'. G1 Acre, Rio Branco, 29 de abril de 2020.

34 MINISTÉRIO da Saúde gastou menos de um terço do dinheiro disponível para combate à pandemia, diz TCU. G1 e TV Globo, Brasília, 22 de julho de 2020.

No mesmo sentido, Sandes-Freitas, Bonfim e Rubiatti (2020) apontam que:

> Do montante pago até o momento, consta que 1,4 bilhão são exclusivos das emendas de bancadas estaduais inseridas na ação específica de "enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do Coronavírus". Isto é, 12% dos valores pagos são oriundos de ações legislativas referentes às emendas.

Dessa forma, o governo federal tem mostrado baixa capacidade de coordenação e demora na liberação dos recursos para o enfrentamento da pandemia – sendo que parte considerável dos recursos até então liberados tem origem em ações do próprio Legislativo – deixando as ações a cargo dos estados e municípios.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O modelo federativo brasileiro atual se caracteriza por centralizar recursos financeiros e capacidade de tomada de decisão, ficando a administração e implementação das políticas públicas descentralizadas. Nesse quadro, a coordenação federativa se torna essencial para o bom desempenho das políticas adotadas. No decorrer do capítulo, buscamos demonstrar que essa coordenação não ocorreu no caso das medidas de combate ao coronavírus.

Por um lado, o Executivo nacional lançou importantes medidas no sentido de normatizar as ações que visam controlar a pandemia no país. Porém, as ações do próprio presidente da República acabaram por minar qualquer tentativa de coordenação federativa. Sua postura contrária ao isolamento social, a politização do uso de remédios, a inconstância na direção do MS, suas declarações e ataques a ação dos governadores e a demora na liberação dos recursos acabam por deixar as medidas de combate à pandemia nas mãos dos governadores e prefeitos. Cabe ressaltar a importância fundamental que a liberação e partilhamento dos recursos reservados pela União para combate à pandemia ocupam nesse momento singular da história. Relevância ainda mais significativa em um momento da experiência do federalismo brasileiro em que a centralização fiscal, que caracterizou o país desde a segunda metade da década de 1990, minimizou a disponibilidade de recursos financeiros pelos estados e municípios.

Dessa forma, a partir das declarações de governadores e representantes da área de saúde do nível estadual, observa-se um consenso sobre a necessidade de maior atuação e coordenação por parte do Governo Federal, seja na área de compra e equipamentos, seja no planejamento do isolamento e retomada das atividades econômicas.

Por ser o principal agente responsável pela coordenação, a falta de ação do governo federal acabou por diminuir a eficácia e a eficiência das políticas de combate ao Covid-19, aumentando as incertezas sobre os resultados das políticas adotadas pelos entes subnacionais.

Embora esse texto não tenha a pretensão de dar conta de todas as nuances que envolvem a relação federativa no combate à pandemia, espera-se que a discussão aqui tratada tenha contribuído para que possamos refletir sobre o pacto federativo e a coordenação de política públicas. Acreditamos que lançar luzes sobre essas questões serve para que possamos aprender com nossos erros e não repetir falhas no processo de enfretamento ao coronavírus ainda em curso.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO. F. L e COSTA, V. F. **Reforma do Estado e o contexto federativo brasileiro.** Konrad Adenauer Stiftung, 1998 (Série Pesquisas, n. 12).

ABRUCIO. F. L. **Os Barões da Federação:** governadores e a redemocratização brasileira. São Paulo: Ed. HUCITEC, Departamento de Ciência Política, USP, 1998.

AFFONSO, R. **Descentralização e reforma do Estado:** a federação Brasileira na encruzilhada. Economia e Sociedade, n. 14, 2000.

AMES, B. **Os entraves a democracia no Brasil.** Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2003.

ANASTASIA, F. Federação e relações intergovernamentais. In: Avelar, L. e Cintra, A. O. **Sistema Político Brasileiro:** uma introdução. São Paulo: Ed. Unesp e Konrad Adenauer Stiftung, 2004.

ARRETCHE, M. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil.** Rio de Janeiro: FGV/Fiocruz, 2012.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA (ABCP); NEXO JORNAL. **Boletim "Os governos estaduais e as ações de enfrentamento da Pandemia".** Boletins disponíveis em: Nexo Jornal (Especial ABCP, Como os governos estaduais lidam com a pandemia) e Portal da ABCP (Especial governos estaduais e ações enfrentamento).

BRASIL. MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Boletins Epidemiológicos.** Brasília, DF: Centro de Operações de Emergências em Saúde Pública; Secretaria de Vigilância em Saúde; Ministério da Saúde. Disponível em: <https://coronavirus.saude.gov.br/boletins-epidemiologicos>. Acesso em 28 de julho de 2020.

COSTA, V. Federalismo. In: Avelar, L. e Cintra, A. **O. Sistema Político Brasileiro:** uma introdução. São Paulo: Ed. Unesp e Konrad Adenauer Stiftung, 2004.

MAINWARING, S. Multipartidism, robust federalism and presidencialism in Brazil. In: MAINWARING, S. e SHUGART, M. **Presidencialism and democracy in Latin America.** Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

REGIS, A. **O novo Federalismo Brasileiro.** Rio de Janeiro: Ed. Forense, 2009.

RUBIATTI, B. C. **Sistemas Bicamerais na América latina:** Brasil, Argentina e México. Tese (Doutorado) defendida no IFCH-Unicamp, 2014.

SANDES-FREITAS, V, BOMFIM, R. e RUBIATTI, B. C. E as emendas parlamentares em tempos de Covid-19: necessárias ou moeda de troca? **O Estado de São Paulo,** Blog Legis-Ativo, 25 junho de 2020.

SANTOS, F. (org.) **O poder legislativo nos Estados.** Rio de Janeiros: Ed. FGV, 2000.

SOARES, M. M e MACHADO, J. A. **Federalismo e Políticas Públicas.** Brasília: ENAP, 2018

SOUZA, C. **Coordenação de Políticas Públicas.** Brasília: ENAP, 2018.

SOUZA, L. E. **As especificidades do federalismo brasileiro.** Dissertação de mestrado defendida no IFCH-Unicamp, 2002.

AS OBRIGAÇÕES CONTRATUAIS E A POLÍTICA JUDICIÁRIA NACIONAL DE TRATAMENTO ADEQUADO DE CONFLITOS DE INTRESSE NA REALIDADE DE PANDEMIA

JULIANA PORTO SALES[1]
MARININA GRUSKA BENEVIDES[2]

INTRODUÇÃO

De 31 de dezembro, quando oficializado pelo governo chinês o surto de Covid-19, na cidade *Wuhan*, manifestado inicialmente entre trabalhadores de um mercado de venda de animais e frutos do mar, à Declaração de Emergência em Saúde Pública de Importância Internacional da OMS, em 30 de janeiro de 2020, os casos fora da China somavam 98, em 18 países, incluindo os oito de transmissão de humanos para humanos confirmados na Alemanha, Japão, Vietnã e Estados Unidos da América.[3]

O vírus alastrou-se para outros países numa velocidade assustadora e mortífera, levando a OMS a declarar, no dia 11 de março de 2020, que se tratava de uma pandemia[4], que o Coronavirus já estava em 114 e que sua propagação desenhava uma realidade planetária.

Em 30 de junho de 2020, o mundo registrava 505.295 óbitos e 10.273.001 casos confirmados de COVID-19[5], com destaques negativos aos

---

1 Juíza de Direito do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará (TJCE), Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas (Uece) e bacharela em Direito e em Letras.

2 Professora do Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas da Universidade Estadual do Ceará (Uece); doutora e mestra em Sociologia, advogada e psicóloga.

3 Na nota publicada, o diretor-geral da OMS elogiou a China em razão das medidas até então adotadas, como isolamento do vírus, sequenciamento do genoma e compartilhamento de tudo com a OMS. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/oms-declara-coronavirus-emergencia-de-saude-publica-internacional/>. Acesso em: 24 junh. 2020.

4 A confiança na prevenção da disseminação do vírus exposta pelo diretor-geral da OMS na Declaração emitida em 31 de janeiro cedeu espaço à preocupação externada por Tedros Adhanom Ghebreyesus ao asseverar a falta de capacidade, a falta de recursos e a falta de vontade de alguns países em lidar com a doença. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/organizacao-mundial-da-saude-classifica-novo-coronavirus-como-pandemia/>. Acesso em: 24 junh. 2020.

5 Dados disponíveis em < https://www.oficinadanet.com.br/coronavirus/30272-casos-coronavirus-mundo> Acesso em 01 jul. 2020.

Estados Unidos com 2,6 milhões confirmados e 126.630 óbitos, e ao Brasil, onde houve 1.402.041 casos confirmados e 59.594 óbitos. A Europa sofreu muitos prejuízos com 43.815 óbitos no Reino Unido, 34.767 na Itália, 29.843 na França, 28.355 na Espanha, 9.747 na Bélgica, 9.306 na Rússia, 8.892 na Alemanha, 6.132 na Holanda e 5.131 óbitos na Turquia. Na Ásia, onde tudo começou, houve 4.633 óbitos na China e 16.893 na Índia.

Esse cenário devastador que encerrou o primeiro semestre de 2020 com mais de meio milhão de óbitos exigiu dos gestores de todas as esferas de governo a tomada de decisões rápidas e rígidas, que repercutiriam nos diversos setores da sociedade e na vida das pessoas.

É nesse contexto de impactos socioeconômicos sem precedentes na história epidemiológica mais recente que se inserem as preocupações das autoras do presente artigo, cujo objetivo é descrever, de modo geral, as principais repercussões da pandemia no mundo jurídico e, de modo mais específico, na judicialização de demandas.

Partindo da produção de autores contemporâneos e da análise de relatórios, legislações, decisões judiciais e posicionamentos públicos de juristas, são descritos os impactos da Covid-19 nas obrigações contratuais, para fundamentar a releitura do interesse de agir jurídico, considerando tanto o princípio da inafastabilidade da jurisdição como a urgência de estimular os meios consensuais de solução de lides, disposto na Política Judiciária Nacional de Tratamento Adequado dos Conflitos de Interesse, instituída pelo Conselho Nacional de Justiça em 2010.

A REPERCUSSÃO DA PANDEMIA NO CUMPRIMENTO DAS OBRIGAÇÕES CONTRATUAIS

Na ausência de vacina e de tratamento comprovadamente eficaz no combate aos sintomas provocados pela Covid-19, a medida mais recomendada pela OMS e autoridades de saúde do mundo inteiro foi o distanciamento com o isolamento social. Apesar da resistência de diversos grupos, notadamente do empresariado e dos políticos que os representam, que, de pronto, perceberam o que essa recomendação significava para a sobrevivência das atividades econômicas (mortalidade empresarial, recessão etc.), em 06 de fevereiro de 2020, foi sancionada, no Brasil, a lei federal nº 13.979, que "dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública

e importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019".

A referida lei estabeleceu, em seu artigo 2º., a diferença entre isolamento e quarentena, isto é, entre a [...]"separação de pessoas doentes ou contaminadas, ou de bagagens, meios de transporte, mercadorias ou encomendas postais afetadas, de outros, de maneira a evitar a contaminação ou a propagação do coronavírus"[...] e a

> [...] "restrição de atividades ou separação de pessoas suspeitas de contaminação das pessoas que não estejam doentes, ou de bagagens, contêineres, animais, meios de transporte ou mercadorias suspeitos de contaminação, de maneira a evitar a possível contaminação ou a propagação do coronavírus.

Além do isolamento e da quarentena, a legislação autoriza em seu artigo 3º. a adoção pelas autoridades competentes de várias medidas para combater o avanço da pandemia, tais como: realização compulsória de exames, testes laboratoriais, coleta de amostras clínicas, vacinação e outras medidas profiláticas, tratamentos médicos específicos; uso obrigatório de máscaras de proteção individual; estudo ou investigação epidemiológica; exumação, necropsia, cremação e manejo de cadáver; e outras restrições e autorizações excepcionais e temporárias relativas à circulação pelas rodovias, portos e aeroportos etc. de pessoas, bens, produtos e serviços.

Com espeque no diploma legislativo em comento e dada a rápida disseminação da doença, aos poucos, Estados e Municípios foram adotando medidas restritivas. Em notícia[6] divulgada, em 20 de maio de 2020, a imprensa informou que pelo menos 11 estados tinham alguma medida de *lockdown,* termo usado para o isolamento mais rígido, o confinamento.

Com a implantação de medidas rígidas que atingiam a economia, instaurou-se uma divergência sobre a competência das unidades federativas para determinar restrições à liberdade de locomoção e à liberdade econômica. A questão chegou ao Supremo Tribunal Federal, por meio da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 6341, na qual, sob a relatoria do Ministro Marco Aurélio, a Corte decidiu que há competência concorrente na "tomada de pro-

6 Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2020/05/20/coronavirus-11-estados-brasileiros-registram-lockdown-em-pelo-menos-uma-cidade>. Acesso em: 30 jun.2020.

vidências normativas e administrativas pelos estados, pelo Distrito Federal e pelos municípios"[7].

Em outra ação em trâmite também no STF, o relator Ministro Alexandre de Moraes, ao fundamentar a concessão de liminar reconhecendo a competência dos governos estaduais e municipais para adoção de medidas restritivas, afirmou não competir ao Poder Executivo federal retirar a autonomia dos entes federativos e a competência constitucionalmente a eles atribuída (*on-line*):

> Dessa maneira, não compete ao Poder Executivo federal afastar, unilateralmente, as decisões dos governos estaduais, distrital e municipais que, no exercício de suas competências constitucionais, adotaram ou venham a adotar, no âmbito de seus respectivos territórios, importantes medidas restritivas como a imposição de distanciamento/isolamento social, quarentena, suspensão de atividades de ensino, restrições de comércio, atividades culturais e à circulação de pessoas, entre outros mecanismos reconhecidamente eficazes para a redução do número de infectados e de óbitos, como demonstram a recomendação da OMS (Organização Mundial de Saúde) e vários estudos técnicos científicos, como por exemplo, os estudos realizados pelo Imperial College of London, a partir de modelos matemáticos (*The Global Impact of COVID-19 and Strategies for Mitigation and Suppression, vários autores; Impact of non-pharmaceutical interventions (NPIs) to reduce COVID19 mortality and healthcare demand,* vários autores)[8].

Independentemente da rigidez das medidas adotadas, o certo é que o fundamento de cada uma reside na necessidade de se manter o distanciamento social, o que, inclusive, consta de recomendações, disponíveis no endereço eletrônico do Ministério da Saúde, relativas às ações de enfrentamento à pandemia: "Mantenha uma distância mínima de cerca de 2 metros de qualquer pessoa tossindo ou espirrando" e "Evite circulação desnecessária nas ruas, estádios, teatros, shoppings, shows, cinemas e igrejas. Se puder, fique em casa"[9].

7 Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=441447&ori=1>. Acesso em: 30 jun.2020.

8 Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADPF672liminar.pdf>. Acesso em 30 jun.2020.

9 Disponível em: <https://coronavirus.saude.gov.br/sobre-a-doenca#como-se-proteger>. Acesso em: 30 jun. 2020.

Apesar de muitas resistências, na linha do que ocorreu em outros países, no Brasil, a população assistiu ao fechamento de *shoppings centers,* centros comerciais, restaurantes, bares, indústrias, escritórios, escolas, universidades, academias, consultórios médicos, templos religiosos, hotéis, parques, praças e outros equipamentos públicos. Diversos eventos presenciais com aglomeração de pessoas foram, também, cancelados ou adiados, a exemplos dos congressos, simpósios, *shows* e espetáculos artísticos. O País se viu, portanto, diante de uma situação outrora inimaginável - o bloqueio da engrenagem econômica capitalista e de vida social.

As restrições ao comércio de bens e à circulação de pessoas, como era de se esperar, geraram influxos no mercado de trabalho, conforme demonstra o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE por meio da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD COVID-19[10]. A coleta de dados iniciada em 04 de maio foi realizada por ligação telefônica, objetivando, como previsto, divulgações semanais e mensais. Logo, o Instituto publicou dados que davam conta da gravidade da pandemia que "deixou 9,7 milhões de trabalhadores sem remuneração em maio de 2020", ou seja, um número correspondente "a mais da metade (51,3%) das pessoas que estavam afastadas de seus trabalhos e a 11,7% da população ocupada do país, que totalizava 84,4 milhões".

Dentre as consequências da estagnação da atividade econômica, situam-se tanto o encerramento definitivo ou temporário de atividades empresariais, para alguns; quanto o desemprego ou a redução de salários para outros, trazendo como corolário a extrema dificuldade ou impossibilidade de manutenção de vínculos contratuais.

Por conseguinte, avizinham-se os questionamentos acerca da manutenção de certos contratos nas condições que existiam antes do período pandêmico, como aluguéis de lojas em *shoppings centers;* manutenção de mensalidades escolares com ensino fornecido a distância; mensalidades adiantadas pelos usuários de academias de ginástica; reembolso de valores pagos em razão de pacotes turísticos e de viagens adquiridas para o período da pandemia; manutenção dos valores de financiamentos de imóveis e veículos ante a redução da fonte de renda; refinanciamento de dívidas bancárias

10 Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/28038-pandemia-deixa-9-7-milhoes-de-trabalhadores-sem-remuneracao-em-maio?utm_source=covid19&utm_medium=hotsite&utm_campaign=covid_19>. Acesso em: 30 jun.2020.

e outros. Vislumbram-se, ainda, questionamentos que advirão da interrupção do fornecimento ou da majoração de valores relacionados a serviços essenciais, como fornecimento de energia elétrica, água, planos de saúde e serviços de telecomunicação.

Nesta circunstância de obrigações contratuais impossíveis ou de cumprimento difícil, dadas as atuais condições econômicas tanto de trabalhadores quanto de detentores de capital, pessoas físicas ou jurídicas, de grande, médio ou pequeno porte, a primeira ou até mesmo a única porta a ser procurada para a resolução desses contratos será a do Poder Judiciário.

Em outras palavras, a crise, cuja tendência é se espraiar em todas as dimensões da vida, está chegando e chegará brevemente em proporções muito maiores aos fóruns e tribunais de todo o País, podendo levar o sistema judicial ao colapso, caso não se tome providências que impliquem uma mudança paradigmática na atuação do sistema de administração da justiça aos casos concretos.

A *judicialização*, que

> [...] representa o movimento crescente de levar ao Judiciário as questões não resolvidas por outras vias ou de apelar para o poder de polícia do Estado como uma espécie de último recursos para a solução por vias institucionais,

é um fenômeno crescente na sociedade brasileira, embora não indique "exatamente algo semelhante à democratização da cidadania e do acesso à justiça, porque pode representar (...) a falência de outras instâncias de ação social, como, por exemplo, da esfera pública". (BENEVIDES, 2016, p. 163). Conquanto a judicialização seja favorecida, em larga medida, pela ampliação do acesso ao Judiciário, não pode ser sinônimo de desvalorização de outras formas de solução de conflitos, sobretudo num momento excepcional como o da pandemia.

Falar de crise do Poder Judiciário brasileiro não é muita novidade, especialmente quando se considera a morosidade das causas que se arrastam por anos a fio ou a tímida redução do acervo processual, apesar dos esforços dos magistrados e servidores ou do controle constante do Conselho Nacional de Justiça (CNJ).

Com efeito, de acordo com o *Relatório Justiça em números 2019 (ano-base 2018)*[11], em 2017, viu-se pela primeira vez um freio no acervo, com um menor crescimento do estoque, representado por um aumento de 244 mil casos em relação a 2016. Por seu turno, em 2018, houve de fato redução no volume de casos pendentes, com queda de quase um milhão de processos judiciais. De 2018 até o momento atual, constata-se a diminuição do acervo de processos em tramitação. Enquanto ingressaram 28,1 milhões de processos, foram baixados 31,9 milhões, o que representa um decréscimo de 1,9% dos casos novos e o aumento dos casos solucionados em 3,8%, como demonstrado no Relatório:

> O estoque processual diminuiu em mais de um milhão de processos nos últimos dois anos (-1,4%). Esse resultado foi extremamente positivo, pois, até 2016, o aumento do acervo era recorrente. Em 2017 houve estabilização do estoque, culminando com a queda verificada em 2018. Os dados são reflexo do aumento no total de processos baixados, que atingiu o maior valor da série histórica no ano de 2018, além da redução dos casos novos. Assim, o Índice de Atendimento à Demanda no ano de 2018 foi de 113,7%, ou seja, foram solucionados 13,7% processos a mais que os ingressados.[12] (CNJ, 2020)

Se antes da Covid-19 se instaurar, descontando-se os processos em grau de recursos e as alterações de fases (conhecimento para execução, por exemplo), foram 19,5 milhões de ações originárias em 2018, o que aguardar no período concomitante ou posterior à pandemia, no qual as obrigações contratuais assumidas foram abaladas, ao ponto de os contratos se tornarem inservíveis ao fim que se prestavam ou de extrema dificuldade de execução?

O INTERESSE DE AGIR E O PRINCÍPIO DA INAFASTABILIDADE DA JURISDIÇÃO

A se ter como parâmetro a "cultura do litígio", da disputa, da solução adjudicada, decorrente de uma leitura descontextualizada do princípio da ina-

11 Esse Relatório é publicado anualmente pelo Conselho Nacional de Justiça, desde 2005. É elaborado pelo Departamento de Pesquisas Judiciárias (DPJ), o qual recebe e sistematiza as estatísticas dos 90 órgãos que compõem o Poder Judiciário Nacional.

12 O índice de atendimento à demanda – IAD é o "indicador que verifica se o tribunal foi capaz de baixar processos pelo menos em número equivalente ao quantitativo de casos novos. O ideal é que esse indicador permaneça superior a 100% para evitar aumento dos casos pendentes." Disponível em:<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/conteudo/arquivo/2019/08justica_em_numeros20190919.pdf>. Acesso em: 25 jun.2020.

fastabilidade da jurisdição, a consequência do quadro pandêmico será o que podemos chamar de colapso do Poder Judiciário brasileiro, a impossibilidade cada vez maior de processar as demandas que para ele afluem.

A iminência de uma situação insustentável para o Judiciário nos conclama a refletir sobre o princípio da inafastabilidade da jurisdição ou do acesso à justiça ou, ainda, da proteção judiciária, garantia constitucional assegurada no artigo 5º, XXXV da Constituição Federal nos seguintes termos: "a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito".

O postulado confere a possibilidade de acionar as vias judiciais a todo aquele que tiver direito seu violado ou apenas ameaçado de violação. São indiscutíveis a fundamentalidade do princípio e a proteção que se garante a todos. Faz-se necessário entender, todavia, o contexto histórico que conduziu à inserção da garantia no rol dos direitos fundamentais.

Sales (2006) afirma que a inafastabilidade teve grade repercussão nos tempos de instabilidade democrática vividos no Brasil, em especial na vigência da ditadura militar, e que, antes desse período de exceção, o dispositivo foi introduzido pela Constituição de 1946 e asseverava: "a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário qualquer lesão de direito individual". Não obstante a previsão da disposição normativa, ainda que possuindo alcance mais restrito se comparada à atual, não existia previsão no tocante à ameaça e circunscrevia-se ao direito individual. Muitas foram as restrições e limitações impostas ao seu conteúdo, como relembra o autor ao dizer que: "O Ato Institucional 5/1968 tornara insuscetíveis de apreciação judicial todos os atos praticados com base nos atos institucionais baixados pela ditadura". (SALES, 2006, p.780). Por isso, aduz o autor que, em tempos de normalidade, a inafastabilidade não desperta maior atenção.

Devemos compreender que a Constituição Federal de 1988 foi promulgada após um período de extremo autoritarismo, que explica em larga medida o fato de ser extremamente analítica e absolutamente farta de previsões de direitos, conferindo ao Judiciário um especial relevo, consagrando-o como garante da implementação dos direitos nela previstos. Sendo assim, a garantia de amplo e irrestrito acesso à justiça deve ser interpretada à luz do contexto no qual ela foi prevista. Ou, como diz Barroso (2018, p. 12-13), ao comentar sobre a emancipação do direito constitucional e do próprio Poder Judiciário, no período de transição para a democracia, de um papel que se limitava a le-

gitimar a ditadura, o desafio passou a ser o de "construir uma ordem efetiva, com uma Constituição que fosse para valer".

Consagrar o acesso à justiça nos termos expressos na Constituição de 1988 passou a ser, portanto, uma necessidade premente, sobretudo para fazer face ao período de exceção até então vivido. Esse era o espírito do tempo[13], cuja consequência, também, se expressou na explosão da litigiosidade e no incremento da judicialização dos conflitos. É o que se vê facilmente no Relatório Justiça em Números, anteriormente citado, pois para cada grupo de 100.000 habitantes, 11.796 ingressaram com uma ação judicial no ano de 2018.

Barroso (2018) expõe inúmeros exemplos do significado da judicialização da vida, da multiplicidade de casos nos quais juízes e tribunais têm sido chamados a decidir: casamento entre pessoas do mesmo sexo; interrupção de gestação indesejada no primeiro trimestre de gravidez; pesquisas com células-tronco embrionárias; direito à reposição de perdas inflacionárias para titulares de caderneta de poupança; fixação de cotas raciais para ingresso em universidades e cargos públicos etc. Entre as querelas do cotidiano que "inundam os juízos e tribunais", nas palavras do autor, estão as inscrições indevidas em cadastros de inadimplentes; danos morais devidos por companhias aéreas em razão de overbooking ou devidos por empresas de telefonia ou instituições financeiras em decorrência de falha na prestação do serviço etc. Se a judicialização traz como aspecto positivo a facilitação do acesso ao Judiciário, entre seus aspectos negativos está o pressuposto do litígio e não a perspectiva de resolução amigável do conflito; há dificuldade de se operar com eficiência e celeridade no atendimento de demandas:

> Mas a verdade é que os aspectos negativos são mais proeminentes. O primeiro e mais óbvio deles decorre da circunstância de que a judicialização pressupõe um litígio, um conflito, uma disputa que não pode ser solucionada amigavelmente, de maneira negociada ou administrativa. O excesso de litigiosidade documenta, portanto, (i) o reiterado descumprimento de deveres e obrigações por parte de grande número de pessoas ou (ii) grande espírito de emulação por parte de outras tantas. Ou, possivelmente, uma combinação de

13 *Zeitgeist* é o termo alemão relativo ao espírito do tempo, podendo ser conceituado como "o estado social, intelectual e cultural de uma época." Disponível em: <https://veja.abril.com.br/blog/noblat/o-espirito-do-tempo/>. Acesso em: 26 jun.2020.

> ambas as possibilidades. Em qualquer caso, não é bom. (...) Como o sistema não consegue dar vazão com celeridade a toda a demanda, torna-se moroso e ineficiente. (BARROSO, 2018, p.23)

Uma sociedade, na qual os direitos são constantemente negados e que revela cada vez mais sua incapacidade para o diálogo e para o consenso, disposta a levar ao Judiciário quaisquer disputas surgidas no cotidiano da vida, a fazer da litigância habitual um meio de vida, em tudo, corrobora a morosidade judicial e o descrédito do Poder encarregado de dar a última palavra às lides travadas.

Para Salles (2006), a interpretação do princípio da inafastabilidade ou princípio da proteção judiciária, além da proibição de restrição ao acesso à justiça, garante o próprio direito de acesso à prestação jurisdicional; há um duplo enfoque, vedação constitucional e prestação devida pelo Estado. Isso não significa, contudo, qualquer tipo de prestação. Como aduz Kazuo Watanabe (2020, p. 3), o Estado está obrigado a viabilizar o acesso à ordem jurídica justa, o que quer dizer garantia de acesso de maneira efetiva, tempestiva e adequada mas que não está limitada à sentença:

> (...) o requisito da adequação torna imperativa a adoção, inclusive pelo Poder Judiciário, de todos os mecanismos que propiciem a solução adequada à natureza dos conflitos e às peculiaridades das partes neles envolvidas, não se limitando à solução adjudicada por meio de sentença.

Por isso, os mecanismos alternativos de solução de controvérsias deixaram de ser considerados como limitativos ou restritivos do acesso à jurisdição e passaram a ser vistos como mecanismos auxiliares. Até mesmo a utilização compulsória desses meios consensuais, longe de negar jurisdição, tem sido considerada no leque de opções que conduzem à justiça efetiva (SALLES, 2006).

É cediço que para ingressar com ação, a parte autora deve, antes, preencher, o que se convencionou chamar de condições da ação. Tradicionalmente, essas condições são legitimidade *ad causam,* interesse de agir e possibilidade jurídica do pedido. Imprescindível é dizer, que sem o interesse processual um processo sequer tem seguimento, porque "[o] interesse de agir é um requisito processual extrínseco positivo: é fato que deve existir para

que a instauração do processo se dê validamente. Se por acaso faltar interesse de agir, o pedido não será examinado (DIDIER,2018, p.418)". Ademais, o interesse processual sintetiza três outros: interesses utilidade, necessidade e adequação.

A necessidade consiste na demonstração de que a atuação do Estado-Juiz é imprescindível para a satisfação da pretensão do autor, de modo que é mister, no mínimo, que se esteja diante de uma pretensão resistida. Se a parte demandante não comprova ter uma pretensão resistida, não se vislumbra, *in casu,* a existência de conflito, logo, não há que se falar em interesse de agir.

Ora, se há à disposição daquele que se sente lesado uma infinidade de métodos, além do judicial, mas também os extrajudiciais de solução de conflitos, mormente os métodos consensuais, os quais se revelam, muitas vezes, mais adequados do que a tradicional sentença adjudicatória, não há razão jurídica que impeça o condicionamento do exercício da ação à prévia tentativa consensual de resolução do litígio. Ou, como diz Salles (2006, p. 782),

> (...) para obter uma prestação jurisdicional (...) deverá o autor demonstrar o preenchimento de determinados requisitos, os chamados pressupostos processuais e as condições da ação.
> (...)
> Não parecem os pressupostos ou condições da ação ser ontologicamente diferentes de requisitos que poderiam ser estabelecidos, impondo às partes lançar mão, previamente, de meios alternativos de solução de controvérsias (...) .(P. 782).

Os métodos consensuais serviriam, no escólio de Watanabe (2019), como verdadeiros filtros de litigiosidade, a permitir não apenas a redução no acervo processual em tramitação, mas a difusão da tão almejada cultura da paz, cujos benefícios são mencionados pelo próprio autor:

> Essa cultura terá inúmeros reflexos imediatos em termos de maior coesão social e determinará, com toda certeza, mudanças importantes na organização da sociedade, influindo decisivamente na mudança do conteúdo e da orientação do ensino universitário na área de Direito, que passará a formar profissionais com visão mais ampla e social, com plena consciência de que lhes cabe atuar muito mais na orientação, pacificação, prevenção e composição amigável, do que na solução contenciosa dos conflitos de interesses

(**Acesso à ordem jurídica justa**: conceito atualizado de acesso à justiça, processos coletivos e outros estudos. Belo Horizonte: Del Rey, 2019, p. 90).

Pelo exposto, por um lado, temos um arcabouço normativo-doutrinário favorável à interpretação dos princípios conforme defendido e, por outro, estamos diante de um contexto fático que exige novas ações, revelando-se como um momento propício à plena efetividade dos métodos consensuais de solução de conflitos.

AS PERSPECTIVAS DE FORTALECIMENTO DOS MÉTODOS CONSENSUAIS DE SOLUÇÃO DOS CONFLITOS EM MEIO À PANDEMIA

Como é cediço, a pandemia afetou todas as classes sociais, sem distinção de geração, gênero ou raça. Dos detentores de menor poder aquisitivo aos mais abastados, o rastro deixado pela crise tenderá a refletir nas obrigações contratuais até então assumidas. E não se olvide que, na maior parte dos casos, esse rastro será sentido em cadeia.

Para exemplificar essa reação em cadeia, imaginemos a situação hipotética, porém não incomum, de uma família composta por pais profissionais liberais, proprietários de um imóvel próprio financiado e com filhos menores matriculados em instituições de ensino.

Ora, considerando que ambos se submeteram ao isolamento social e não puderam desenvolver suas atividades econômicas, seus rendimentos sofreram inegável queda, refletindo logo na dispensa da diarista ou da empregada doméstica. Em acréscimo, se um dos filhos dessa imaginária família frequentasse uma creche particular, o contrato acabaria também sendo desfeito, uma vez que passou a caber aos pais o entretenimento do filho em casa. Se a outra criança permanecesse estudando, de forma remota, em casa, como o acesso à educação escolar feito a partir da própria residência, os pais passariam a questionar o valor integral que pagavam outrora, argumentando dentre outras questões que os custos da escola foram reduzidos. Esta, por sua vez, arguiria que, se, por um lado, despesas com energia elétrica deixaram de existir, por outro, foi necessário fazer todo um investimento em mídias digitais, para tornar possível o ensino online.

No tocante à prestação do imóvel, os pais teriam que encontrar meios de renegociar o financiamento e precisariam fazer o mesmo com as presta-

ções dos veículos. Talvez, fosse necessário até reduzir o valor do plano de saúde ou mesmo mitigar a ajuda financeira que era fornecida a outros familiares. Não se olvide, ainda, que as despesas com lazer também sofreriam profunda queda, o que por sua vez ocasionaria reflexos nos estabelecimentos deste ramo, como restaurantes, parques, cinemas, *shoppings centers* e outros. Estes, da mesma forma, necessitariam redesenhar as respectivas cadeias produtivas.

Se o exemplo de uma família demonstra que os reflexos financeiros da pandemia tenderão a afetar uma gama diversificada de relações contratuais, imaginemos quantos contratos por ela celebrados seriam atingidos pela pandemia, a começar com o de trabalho da doméstica que perdeu sua fonte de renda.

Na situação dessa família hipotética, os problemas relativos aos contratos celebrados requererão respostas rápidas ou, pelo menos em tempo razoável, sendo evidente que isso não ocorrerá se a busca de solução se fizer pela via da sentença adjudicada por magistrado. Para um processo ser sentenciado, na fase de conhecimento, aguarda-se um ano e seis meses; na fase de execução, o tempo é de quatro anos e nove meses, segundo consta do Relatório Justiça em Números[14]. A solução mais rápida seria pelos métodos consensuais de resolução de conflitos.

Ora, para aquele que sofreu consideravelmente com a pandemia, seja por ter sido atingido diretamente em sua saúde, seja por ter perdido um familiar ou amigo, seja ainda pela modificação das suas relações profissionais e sociais, ter que aguardar, em média, um ano e seis meses para receber a primeira sentença em um processo, prolongará um estado de incerteza em nada frutífero. Por conseguinte, a busca da solução adjudicada pelo Poder Judiciário deve ocorrer em última instância, somente quando não possível a solução do problema por meio das outras portas existentes de acesso à justiça.

Nesse ponto convém lembrar a teoria do sistema de múltiplas portas, defendida pelo professor da Universidade de Harvard, Frank Sander, em 1976, por em referência à análise da incapacidade expressa pelo Poder Judiciário para atender, de maneira adequada e célere, as demandas que lhes

14 Consta ainda no Relatório que o tempo médio de duração dos processos em tramitação na fase de conhecimento de 1º grau é de 3 anos e 4 meses e, na fase de execução, esse tempo é de 06 anos e 04 meses. Disponível em:<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/conteudo/arquivo/2019/08/justica_em_numeros20190919.pdf>. Acesso em: 29 jun. 2020.

são apresentadas, bem como para exemplificar como o Direito norte-americano desenvolveu os métodos alternativos de resolução de conflitos, tal como explica Correa (2018, p. 48):

> Considerando a identificação de tal característica, o professor sustentou a pertinência da "teoria do sistema de múltiplas portas, ou *multi-door courthouse,* que analisa qual o melhor método de solução daquele conflito, posto que não necessariamente seja o Judiciário." Outrossim, a partir da publicação de sua teoria, em 1979, o Direito Norte-Americano passou a desenvolver com maior evidência o ADR (*alternative dispute resolution*), ou meios alternativos de solução de conflitos.

Segundo a referida autora, a ideia de múltiplas portas para resolução de uma disputa já havia inspirado a Lei dos Juizados de Pequenas Causas (Lei nº 7.244/84), a Lei dos Juizados Especiais (Lei nº 9.099/95) e a Resolução 125/2010 editada pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), que dispõe acerca da Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos. Mais recentemente, inspirou o Código de Processo Civil e a Lei de Mediação, Lei nº 13.140/2015.

O documento normativo do CNJ elencou entre os fundamentos da necessidade de conferir a todos não apenas o acesso formal ao Judiciário, mas sim o acesso à ordem jurídica justa; a imprescindibilidade de consolidar uma política pública permanente de incentivo e aperfeiçoamento dos mecanismos consensuais de solução de litígios; e a relevância da conciliação e da mediação como instrumentos efetivos de pacificação social, solução e prevenção de litígios.

A Política Judiciária de Tratamento Adequado de Conflitos de Interesses, instituída pelo CNJ em 2010, parte do princípio de que o conflito é estruturante das relações sociais e que é necessário buscar meios mais benéficos para solucioná-lo, mediante o estímulo de práticas autocompositivas, com base na dialogia, nas concessões feitas pelas partes para que se chegue a um consenso. A Resolução 125 do CNJ é um marco da autocomposição, porque um divisor de águas entre a jurisdição ou que se convencionou chamar de "cultura do litígio", pela referência ao poder-dever do Estado de proferir uma decisão, por meio de juízes de Direito e tribunais, e uma série de ferramentas para a solução

mais adequada de conflitos e promoção da cidadania: conciliação, mediação, arbitragem, justiça restaurativa e as constelações familiares.

A conciliação é uma técnica autocompositiva conduzida por um conciliador que pode sugerir a solução para o conflito de interesses, os quais, geralmente, envolvem pessoas que não têm vínculos anteriores ao litígio, no intuito de permitir que as partes cheguem a uma zona mediana. A mediação é outra técnica auto compositiva e tem o mesmo objetivo, mas é utilizada, preferencialmente, em situações em que os litigantes possuem vínculos anteriores ao conflito de interesses, sendo o papel do mediador auxiliá-los no restabelecimento da comunicação e na identificação dos consensos que são capazes de estabelecer, não podendo sugerir a solução do conflito. É o que está disposto no artigo 165 do Código do Processo Civil, que também informa da criação de centros judiciários para solução consensual de conflitos:

> Art. 165. Os tribunais criarão centros judiciários de solução consensual de conflitos, responsáveis pela realização de sessões e audiências de conciliação e mediação e pelo desenvolvimento de programas destinados a auxiliar, orientar e estimular a autocomposição.
> (...)
> §2oO conciliador, que atuará preferencialmente nos casos em que não houver vínculo anterior entre as partes, poderá sugerir soluções para o litígio, sendo vedada a utilização de qualquer tipo de constrangimento ou intimidação para que as partes conciliem.
> §3oO mediador, que atuará preferencialmente nos casos em que houver vínculo anterior entre as partes, auxiliará aos interessados a compreender as questões e os interesses em conflito, de modo que eles possam, pelo restabelecimento da comunicação, identificar, por si próprios, soluções consensuais que gerem benefícios mútuo

Assim como a jurisdição, a arbitragem é heterocompositiva. É uma outra maneira de resolução de conflitos que conta com a presença de um terceiro chamado árbitro, escolhido pelas partes que lhe conferem a autoridade de proferir uma decisão que não se sujeita a recurso ou homologação do Judiciário, produzindo os mesmos efeitos da decisão de um órgão jurisdicional. É, pois, um meio privado e um mecanismo voluntariamente escolhido pelas partes que escolhem o árbitro que tem maior conhecimento e maior experi-

ência do que elas, de modo a representar melhor seus interesses, tal como informa a Lei 9.307/1996:

> Capítulo I
>
> Disposições Gerais
>
> Art. 1º As pessoas capazes de contratar poderão valer-se da arbitragem para dirimir litígios relativos a direitos patrimoniais disponíveis.
> § 1o A administração pública direta e indireta poderá utilizar-se da arbitragem para dirimir conflito
> s relativos a direitos patrimoniais disponíveis.
> (Incluído pela Lei nº 13.129, de 2015) (Vigência)
> Art. 2º A arbitragem poderá ser de direito ou de eqüidade, a critério das partes.
> § 1º Poderão as partes escolher, livremente, as regras de direito que serão aplicadas na arbitragem, desde que não haja violação aos bons costumes e à ordem pública.
> § 2º Poderão, também, as partes convencionar que a arbitragem se realize com base nos princípios gerais de direito, nos usos e costumes e nas regras internacionais de comércio.
>
> Capítulo II
>
> Da Convenção de Arbitragem e seus Efeitos
>
> Art. 3º As partes interessadas podem submeter a solução de seus litígios ao juízo arbitral mediante convenção de arbitragem, assim entendida a cláusula compromissória e o compromisso arbitral.
> Art. 4º A cláusula compromissória é a convenção através da qual as partes em um contrato comprometem-se a submeter à arbitragem os litígios que possam vir a surgir, relativamente a tal contrato.

A justiça restaurativa é um método de solução de conflitos que pode ser usado em qualquer etapa do processo, sem prejuízo da continuidade desse e sem acarretar a impunidade, ou antes mesmo do conflito ser ajuizado. Ela prima pela escuta dos sujeitos envolvidos no conflito, aproximando não apenas as partes, mas também seus familiares e a sociedade, na reparação dos danos causados por um crime ou infração. É considerada uma prática voluntária, porque somente é possível quando o ofensor reconhece sua culpa. Nos chamados círculos restaurativos ou processos circulares, a vítima, o ofensor, familiares e demais agentes sociais que podem auxiliar na resolução do

conflito se encontram para dialogar com o auxílio de facilitadores. A Resolução do CNJ 225/2006 é considerada um marco da justiça restaurativa no país:

> Art. 1º. A Justiça Restaurativa constitui-se como um conjunto ordenado e sistêmico de princípios, métodos, técnicas e atividades próprias, que visa à conscientização sobre os fatores relacionais, institucionais e sociais motivadores de conflitos e violência, e por meio do qual os conflitos que geram dano, concreto ou abstrato, são solucionados de modo estruturado na seguinte forma:
> I – é necessária a participação do ofensor, e, quando houver, da vítima, bem como, das suas famílias e dos demais envolvidos no fato danoso, com a presença dos representantes da comunidade direta ou indiretamente atingida pelo fato e de um ou mais facilitadores restaurativos;
> II – as práticas restaurativas serão coordenadas por facilitadores restaurativos capacitados em técnicas autocompositivas e consensuais de solução de conflitos próprias da Justiça Restaurativa, podendo ser servidor do tribunal, agente público, voluntário ou indicado por entidades parceiras;
> III – as práticas restaurativas terão como foco a satisfação das necessidades de todos os envolvidos, a responsabilização ativa daqueles que contribuíram direta ou indiretamente para a ocorrência do fato danoso e o empoderamento da comunidade, destacando a necessidade da reparação do dano e da recomposição do tecido social rompido pelo conflito e as suas implicações para o futuro.

A prática de constelação familiar, também referida como “constelação sistêmica” ou “constelação familiar sistêmica”, foi criada pelo psicoterapeuta alemão Bert Hellinger, como um método psicoterapêutico que aborda os padrões comportamentais de grupos familiares e suas repetições em várias gerações. Tem ganhado espaços nos tribunais internacionais e nacionais como ferramenta de solução de conflitos. No Brasil, é respaldada pela Resolução 125/2010 do CNJ que trata, como já foi dito, da Política Judiciária Nacional de Tratamento Adequado de Conflitos de Interesse. Para muitos representa um avanço do Judiciário brasileiro em oferecer um sistema de múltiplas portas de facilitação do acesso à justiça justa, por distintos meios e mecanismos.

No que concerne ao domínio das relações obrigacionais, travadas no âmbito civilista ou consumerista, em particular, há um leque de meios passí-

veis de utilização, alguns, a princípio mediante atendimento presencial, mas com possibilidade concreta de atendimento *online*, tais como Centros Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania - CEJUSCs, sendo fomentadas nestes a atuação pré-processual; Câmaras Privadas de Conciliação e Mediação, previstas no CPC (art. 167) e na Resolução 125/2010 do CNJ (art. 12-C); Procons, órgãos vinculados aos governos estaduais que atuam na defesa dos direitos dos consumidores, além de outros setores de mediação sob responsabilidade da Defensoria Pública, do Ministério Público e de universidades, estas geralmente em parceria com algum órgão público.

Há, também, plataformas exclusivamente digitais para registro de reclamações de produtos e serviços, de que são exemplos: consumidor.gov.br, reclameaqui.com.br, denuncio.com.br, proteste.org.br (Proteste – Associação Brasileira de Defesa do Consumidor). Normalmente, esses *sites* registram a reclamação e repassam às empresas, as quais possuem prazo para responder aos clientes. No tocante ao Reclame Aqui, existem até mesmo ranques das melhores e piores empresas, bem como das mais reclamadas.[15]

O consumidor.gov.br foi elevado à categoria de plataforma digital oficial da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional para a autocomposição nas controvérsias em relações de consumo[16]; se a empresa for cadastrada, após feita a reclamação pelo usuário, ela dispõe de 10 dias para a resposta, em seguida o reclamante tem 20 dias para comentar e classificar a resposta da empresa. É importante registrar que "[a] principal inovação do Consumidor.gov.br está em possibilitar um contato direto entre consumidores e empresas, em um ambiente totalmente público e transparente, dispensada a intervenção do Poder Público na tratativa individual."[17]

Todos esses meios, ditos consensuais autocompositivos (à exceção da arbitragem, que é heterocompositiva, como já explicamos), são defendidos e difundidos no atual cenário de pandemia. Em recente videoconferência sobre os efeitos da crise do Covid-19, o Ministro do Supremo Tribunal Federal, Luiz Fux, eleito no último dia 25/06 presidente da Corte para o biênio 2020-2022, afirmou (*online*):

15 Disponível em: <https://www.reclameaqui.com.br/como-funciona/ranking-categoria/>. Acesso em: 29 jun. 2020.

16 Conforme Decreto nº 10.197 de 02/01/2020. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10197.htm>. Acesso em: 29 jun.2020.

17 Disponível em: <https://consumidor.gov.br/pages/conteudo/publico/1>. Acesso em 29 jun.2020.

> Aplicar só a lei não possibilita o juiz, num momento desse, de proferir uma solução justa. É preciso que haja outro instrumento, ainda que seja mediado pelo magistrado [...] para chegar a uma boa solução. Não há juiz que vá despejar por falta de pagamento. Não há contratos que serão abruptamente rompidos. As pessoas vão ter que se acostumar com a negociação.[18]

No dia 01/06/2020, em *webinário* realizado pela ENFAM – Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados, intitulado Direito do consumidor e pandemia, cujo tema era revisão e renegociação dos contratos[19] - o Ministro do Superior Tribunal de Justiça, Paulo de Tarso Sanseverino, afirmou sua simpatia pela tentativa de acordo como condição de procedibilidade, oportunidade na qual citou a existência de muitas plataformas de negociação na internet. Sustentou que, apenas na impossibilidade de acordo, existiria a lide, tendo afirmado por fim que o interesse de agir deveria ser mais bem analisado.

Posteriormente, em novo *webinário*, denominado "A litigiosidade recorrente e a justiça multiportas", ocorrido em 22/06/2020, um dos painelistas, o desembargador José Carlos Ferreira Alves, do TJSP, externou o entendimento de que o legislador, no atual Código de Processo Civil, perdeu a oportunidade de fazer da tentativa de conciliação um requisito para o ingresso da ação.

O *webinário* mencionado seguiu ainda com palestras no dia seguinte, 23/06/2020, ocasião na qual uma das expositoras, a juíza de Direito Sulamita Bezerra Pacheco de Carvalho, do TJRN, defendeu com bastante convicção o condicionamento da ação à prévia busca administrativa da solução dos conflitos. Ressaltou que há necessidade de se racionalizar o acesso à justiça e que o momento pandêmico trouxe uma urgência para implantar o sistema multiportas com eficácia, tendo exemplificado com a mencionada ferramenta consumidor.gov. Destacou que esta permite o diálogo direto entre os consumidores e as empresas e tem 81% de resolubilidade.

18 Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/03/31/fux-defende-busca-pela-mediacao-em-processos-judiciais-em-meio-a-crise-do-coronavirus.ghtml>. Acesso em: 29 jun.2020.

19 Desde o dia 17/04/2020 a ENFAM vem realizando várias ações educativas, tendo como público-alvo magistrados de todo o país, voltadas para o debate de temas jurídicos no contexto da pandemia. No total, já foram realizados 18 webinários (posição em 29/06/2020). Disponível em: <https://www.enfam.jus.br/2020/05/direito-do-consumidor-e-foco-de-proximo-webinario-da-enfam/>. Acesso em: 29 jun. 2020.

Vê-se, então, que, se o cenário é trágico para a saúde e a economia, pode ser uma oportunidade para a sociedade, no que diz respeito à resolução de litígios, mediante o emprego dos métodos consensuais e alternativos de solução de conflitos. As portas do grande edifício denominado *Política Judiciária Nacional de Tratamento Adequado dos Conflitos de Interesses*, instituída pela Resolução 125/2010 do Conselho Nacional de Justiça, podem ser francamente abertas.

Grinover (2007) divide os fundamentos da justiça conciliatória em três aspectos: funcional, social e político. O primeiro vincula-se à racionalização na distribuição da justiça e, assim, a um melhor desempenho das unidades jurisdicionais e tribunais do País. O segundo está entrelaçado com o escopo da jurisdição consistente na pacificação social. Logo, se, por um lado, a decisão adjudicada pode ser exitosa na resolução do problema levado a juízo, por outro, pode ser ineficaz quanto à lide sociológica, isto é, no tocante aos problemas que estão na base da litigiosidade. O fundamento político refere-se à participação popular na administração da justiça. A exemplo disso, a presença de terceiros na conciliação é um meio por excelência de ampliar a participação na administração da justiça.

Concordam os juristas com a ideia de que implementar a política pública que determina um adequado tratamento aos conflitos, considerando a natureza e a peculiaridade de cada relação discutida, lançando mão dos métodos consensuais em primeiro lugar, antes da judicialização de qualquer demanda, implica a possibilidade de tornar realidade o que está previsto nas Resoluções do CNJ, a racionalização do uso da máquina judiciária, a pacificação social e o estímulo ao pleno exercício da cidadania.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A legislação brasileira, atualmente, conta com um microssistema próprio de métodos consensuais de solução de conflitos, fundamentado na necessidade de conferir a todos não apenas acesso formal, mas acesso à ordem jurídica justa. Consolidar a política pública de incentivo e aperfeiçoamento dos mecanismos consensuais de solução de litígios, pelo emprego dos instrumentos de pacificação social, solução e prevenção de litígios, tem sido apontado como um importante caminho para conferir um tratamento adequado a diversos conflitos de interesses.

A Resolução 125/2010 do Conselho Nacional de Justiça instaurou oficialmente a perspectiva de uma nova cultura para tratamento dos conflitos surgidos na sociedade, ao estabelecer como incumbência dos órgãos judiciários a imprescindibilidade da oferta de outros mecanismos de solução de controvérsias, antes mesmo da tradicional solução imposta por uma sentença.

Em tempos nos quais uma recessão mundial se combina com a pandemia da Covid-19, é de se esperar que se multipliquem os conflitos sociais e, consequentemente, a judicialização dos litígios.

No contexto de aprofundamento da crise socioeconômica, a discussão jurídica das obrigações contratuais deve passar, necessariamente, pelo fortalecimento da política pública de tratamento adequado de conflitos e, por conseguinte, do fortalecimento da participação cidadã na busca do consenso. Nisso o Poder Judiciário tem papel relevante.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARROSO, Luís Roberto. **A judicialização da vida:** e o papel do Supremo Tribunal Federal. 1. Reimpressão. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

BENEVIDES, Marinina Gruska. **Os Direitos Humanos das Mulheres -** transformações institucionais, jurídicas e normativas no Brasil. Fortaleza; EdUece, 2016.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, 05 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 06 abr. 2020.

_____. Decreto n. 10.197, de 2 de janeiro de 2020. Altera o Decreto nº 8.573, de 19 de novembro de 2015, para estabelecer o Consumidor.gov.br como plataforma oficial da administração pública federal direta, autárquica e fundacional para a autocomposição nas controvérsias em relações de consumo. **Diário Oficial da União,** 03 de janeiro de 2020. Disponível em < http://www.in.gov.br/web/dou/-/decreto-n-10.197-de-2-de-janeiro-de-2020-236403675> Acesso em: 30 jun. 2020.

_____. **Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015 (Marco Legal da Mediação).** Brasília, DF: Senado Federal, 2015. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13140.htm>. Acesso em: 30 jun. 2020.

_____. 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. **Diário Oficial da União,** Brasília, 2020. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l13979.htm> Acesso em: 06 jul. 2020.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Relatório Justiça em Números 2018.** Disponível em <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/conteudo/arquivo/2019/08/justica_em_numeros20190919.pdf > Acesso em: 30 jun. 2020.

CORRÊA, Iara Cristina, O contraponto "cultura da sentença *versus* cultural do consenso": uma análise a partir da ótica do jurisdicionado sobre a preponderância da resolução dos conflitos jurídicos cíveis por meio da sentença judicial na comarca de Bom Retiro/SC.In: Dissertação

(mestrado profissional) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em Direito, Florianópolis, 2018. Disponível em <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/206055> Acesso em: 30 jun. 2020.

DIDIER JR, Fredie; ZANETI JR, Hermes. **Curso de Direito Processual Civil,** v. 1, rev., atual. e ampl. Salvador: *JusPodivm,* 2018.

GOMES, Irene. Pandemia deixa 9,7 milhões de trabalhadores sem remuneração em maio. **Agência IBGE Notícias.** Disponível em <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/28038-pandemia-deixa-9-7-milhoes-de-trabalhadores-sem-remuneracao-em-maio?utm_source=covid19&utm_medium=hotsite&utm_campaign=covid_19>. Acesso em: 30 jun. 2020.

GRINOVER, Ada Pellegrini. **Os fundamentos da justiça conciliativa.** São Paulo, Atlas, 2007.

SALLES, Carlos Alberto de. Mecanismos alternativos de solução de controvérsias e acesso à justiça: a inafastabilidade da tutela jurisdicional recolocada. **Processo e Constituição:** Estudos em homenagem ao professor José Carlos Barbosa Moreira. São Paulo: RT, p. 779-792, 2006.

WATANABE, Kazuo. **Acesso à ordem jurídica justa (conceito atualizado de acesso à justiça):** processos coletivos e outros estudos. Del Rey Editora, 2019.

_____. **Fundamentos Constitucionais da Solução Pacífica das Controvérsias** (Mediação, conciliação e negociação). Artigo disponível no *Curso on-line* Políticas de Mediação e Conciliação promovido pela ENFAM em 2020. Disponível em https://ead.enfam.jus.br/. Acesso restrito.

DISCURSOS DAS DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS 2021 NOS EPICENTROS REGIONAIS DA PANDEMIA COVID-19

CONTRAÇÃO OU EXPANSÃO FISCAL ?

FRANCISCO JOSÊNIO CAMELO PARENTE[1]
FRANCISCO CLAUDIO MELO FONTENELE[2]

INTRODUÇÃO

Em 2020, a pandemia covid-19 assola os continentes asiático, europeu e americano.

Governos dos mais diversos matizes ideológicos são premidos a adotar políticas públicas emergenciais para minimizar os efeitos sociais e econômicos da pandemia, paralelamente a medidas emergenciais sanitárias que exigem o dispêndio imediato de milhões de recursos, independentemente da situação fiscal de cada ente político demandado.

Na América do Sul, com suas condições desiguais abissais, vivencia-se um momento sacer com a instalação de um Estado de Exceção (AGAMBEN,2010 p.165-166) pela emergência sanitária da covid-19, quando num colapso sanitário e funerário em Guayaquil, centro econômico do Equador, pessoas morrem em suas casas e seus cadáveres infectados permanecem insepultos, quando não são descartados nas ruas e até mesmo postos em monturos ou colocados em caixas de papelão e sepultados em valas coletivas, quase indigentes(BBC NEWS, 2020).

Ao redor de infectados e falecidos da covid-19, disputa visceral entre países desenvolvidos e em desenvolvimento para importar da China insumos para produção de saúde como máscaras de proteção, protetores acrílicos e, sobretudo, respiradores pulmonares, fazendo-se sentir a concentração da produção como um dos males do processo de globalização.

---

1 Sociólogo, Mestre em Ciências Políticas pela USP e Doutor pela UFC; professor aposentado do Programa de Sociologia da UFC e professor associado do Programa de Políticas Públicas da Universidade Estadual do Ceará.

2 Bacharel em Direito; Mestre em Políticas Públicas pela UECE e doutorando do Programa de Políticas Públicas da UECE

No Brasil, paralelamente ao drama de infectados e falecidos, desenrola-se uma crise política entre o governo central e os governos regionais e locais acerca da abrangência das medidas sanitárias de isolamento e distanciamento local, bem como acerca da liberação de recursos públicos necessários à implementação das medidas necessárias ao enfrentamento da pandemia, de modo a conter o contágio viral e evitar o apagão sanitário e funerário nos moldes ocorridos em Guayaquil.

Há relato de casos de desvios de verbas e superfaturamento na aquisição de insumos sanitários pelos governos locais, regionais. Exonerações, demissões, afastamentos prisões de agentes públicos envolvidos acarretando descredito popular das políticas públicas, na própria Política como arte da governabilidade para que o Estado se torne garante de que a saúde do povo é a lei suprema (HOBBES, Introdução, 1651[1997], p.27), por meio das medidas sanitárias adotadas para enfrentamento da pandemia covid-19.

Embora tenha havido, entretanto, divergência entre os entes políticos acerca da abrangência e duração das medidas de isolamento e distanciamento social, cogita-se num alinhamento das diretrizes orçamentárias das unidades federativas mais afetadas neste momento sanitário, político, social e econômico crítico para o Estado brasileiro.

É que a emergência sanitária da pandemia covid-19 desconcertou nosso federalismo centrípeto e incentivou a organização de governadores em consórcios preexistentes, retomando seu modelo original, o Federalismo Americano, de autonomias estaduais, de maneira apenas circunstancial.

Assim, os governadores exerceram a autonomia de suas unidades federadas para montar hospitais de campanha, aumentar oferta de leitos de UTI, adquirir equipamentos e insumos, coadjuvados por iniciativas individuais de empresas e da sociedade para mitigar a escalada da crise, à míngua da existência de um plano do governo federal para reorientar a economia, de forma a estimular os setores de serviços e produtos necessários, o que também poderia ter sido um fator para a geração de empregos num momento de desaceleração drástica da atividade econômica (HENRIQUES e VASCONCELOS, 2020, p. 33).

A Lei de Diretrizes Orçamentárias é instrumento de planejamento da gestão pública consagrado no art.165, §2º, da Constituição Federal (BRASIL, 1988) e do art.4º da Lei de Responsabilidade(BRASIL, 2000), cujo conteúdo direciona as prioridades e metas da administração para o exercício vindouro.

Em razão disso, o conteúdo de um projeto de lei de diretrizes orçamentárias traz disposições sobre equilíbrio entre receitas e despesas públicas, critérios e forma de limitação de empenho, ou seja, contingenciamento de recursos para execução de despesa pública, normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos, condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas.

Pela abrangência de seu conteúdo, o projeto de lei de diretrizes orçamentárias é instruído por anexos de Metas Fiscais onde serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes.

No aspecto gerencial, o projeto de lei de diretrizes orçamentárias contempla a avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior e traz também demonstrativo das metas anuais, instruído com memória e metodologia de cálculo que justifiquem os resultados pretendidos, comparando-as com as fixadas nos três exercícios anteriores, e evidenciando a consistência delas com as premissas e os objetivos da política econômica nacional.

No aspecto contábil, demonstra a evolução do patrimônio líquido, também nos últimos três exercícios, destacando a origem e a aplicação dos recursos obtidos com a alienação de ativos, avaliação da situação financeira e atuarial dos regimes geral de previdência social e próprio dos servidores públicos e do Fundo de Amparo ao Trabalhador e dos demais fundos públicos e programas estatais de natureza atuarial.

No aspecto fiscal, traz demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado, além dos riscos fiscais onde serão avaliados os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas, caso se concretizem.

No tocante à União Federal, o projeto de lei de diretrizes orçamentárias apresentará, em anexo específico, os objetivos das políticas monetária, creditícia e cambial, bem como os parâmetros e as projeções para seus principais agregados e variáveis, e ainda as metas de inflação, para o exercício subsequente.

Por seu conteúdo, percebe-se que o projeto de lei de diretrizes pode indicar predisposição da administração pública à "expansão ou constrição do gasto público".

Logo, por conter opções políticas para expansão ou constrição do gasto público, o projeto de lei de diretrizes orçamentárias serve como instrumento de economia política.

Por isso Tollini(2016, p. 124) entende que, desde a aprovação da LRF em 2000, a Lei de Diretrizes Orçamentárias com seus anexos fiscais vem cumprindo um papel de Quadro das Despesas de Médio Prazo(QDMP), que seria um instrumento de planificação temporal com horizonte temporal de alguns anos(normalmente três ou quatro), com o objetivo de condicionar decisões do presente que possam comprometer o espaço fiscal para novos investimentos nos exercícios subsequentes.

O orçamento público é uma peça fundamental do planejamento governamental, pois antes de gastar recursos públicos é preciso planejar, especificar com clareza os itens de despesa e a sintonia das despesas ao longo dos anos (LIMA, 2015, p. 107).

Desde a institucionalização do planejamento do Brasil com a criação do Ministério Extraordinário do Planejamento, no Governo João Goulart, ocupado por Celso Furtado, este reconheceu que a disciplina do setor público era, sem dúvida, a parte mais difícil em qualquer planejamento de uma economia subdesenvolvida, pois existia uma contradição entre o que se pleiteia e espera do poder público e o desejo de não pagar impostos, principalmente das elites, de forma que a solução seria o setor público manter participação no produto nacional, garantindo o nível da atividade econômica (FURTADO, 1962[2010], p. 31).

Evidentemente que essa contradição leva ao desequilíbrio fiscal e à crise nas finanças públicas, pois se o Estado tem que prover a Sociedade de bens e serviços, mas não recebe a contrapartida tributária, fiscal suficiente, inevitavelmente não tem como suprir essas dessas de forma sustentável.

Gera-se, com efeito, um capitalismo dependente do Estado para a atividade produtiva, ou seja, a economia real que produz bens e serviços e ainda interdependente deste para a atividade especulativa de um mercado financeiro lastreado em títulos da dívida pública.

Esse parece ser um problema de natureza estrutural enfrentado desde o governo republicano, pois o mesmo autor já demonstrara que o governo

brasileiro, no início do período republicano, premido para sanear o défice público gerado por crises econômicas, recorria a empréstimos externos e emissão de papel moeda(FURTADO, 1986, p.169).

Assim é que, em momentos de crises, o Estado sempre se torna garante final de tudo e de todos, ou seja, o *salus populi*.

Em 2008, durante a crise do *suprime,* o Estado utilizou sua supremacia para salvaguarda do mercado irrigando a economia mundial com trilhões de dólares, assumindo, assim, o papel de *salvatore nostrum forum*.

Por outro lado, o art.174 da Constituição Federal dispõe que o Estado exercerá, na forma da lei, como agente normativo e regulador da atividade econômica, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

No estudo dos ciclos econômicos, entre as várias grandezas econômicas submetidas à alternância da expansão e da contração, concentra-se geralmente atenção sobre a renda global, como a grandeza que mais eficazmente resume em si todos os resultados da atividade do sistema econômico (NAPOLEONI, 1997, p.272).

Em 2021, a receita pública tende a cair por causa dos reflexos do arrefecimento da atividade econômica da renda das pessoas físicas e jurídicas pelas medidas de isolamento, distanciamento social e *lockdown* adotadas pelo Estado para conter o contágio agora em 2020.

Esse arrefecimento da economia resulta em menos renda pública dos entes políticos para atender novas demandas sociais que dele advirão.

Avolumadas essas demandas sociais, os entes políticos terão que criar políticas públicas ou expandir as políticas em curso para que possa atendê-las, suprimindo recursos de umas para reforço dos recursos de outras.

Como Queiroz explica (2013, p. 118), o método de Planejamento Estratégico Situacional (PES) se incorporou ao modelo de formulação e gestão das políticas governamentais por meio do PPA, LDO e LOA.

Ensina Secchi (2016, p.94) que a definição de um problema público depende da “qualidade” das pessoas, de modo que grupos mesmo numerosos não possuem voz política por falta de recursos ou capacidade organizacional.

Remete-nos essa observação de Secchi ao grupo dos “invisíveis” que foram descobertos pela instituição do auxílio emergencial e postos numa situação de renda mínima de inserção (RMI).

Poderão se organizar ou ser organizados para reivindicar a continuidade da política no pós-pandemia, o que demandaria recursos federais, estaduais, distritais e municipais que poderiam ser direcionados por algum tempo até que houvesse a retomada do emprego e da renda por aqueles beneficiários.

Assim, a emergência sanitária da pandemia covid-19 pode se transformar numa oportunidade para mudanças de paradigmas nas políticas públicas, inclusive com uma tendência preexistente para associação do pagamento dos serviços públicos aos usuários que tenham condições de o fazer (2016, GRAU, p.331).

Por isto a questão de pesquisa é saber se os governantes dos entes políticos federativos mais afetados pela covid-19 consideraram isto na elaboração do projeto de lei de diretrizes orçamentárias para 2021, ou seja, se pensaram no pós-pandemia.

Por isso a pergunta deste estudo é: como a covid-19 aparece nas disposições dos projetos de leis de diretrizes para 2021 das unidades federativas que são epicentros regionais dessa pandemia ?

O pressuposto é de que os governantes dos entes federativos que são epicentros da pandemia se planejaram para enfrentamento dessa realidade fiscal de menos recursos para atendimento de mais demandas, pois projetos de leis de diretrizes orçamentárias elaborados num momento de uma crise sanitária como esta tendem a trazer disposições que consideram a influência pós-pandemia na receita e despesa estadual, haja vista que algumas políticas públicas poderão ter seus recursos contingenciados e outras não.

Por outro lado, o poder público enfrenta o balizamento entre a responsabilidade fiscal e a responsabilidade social, de modo que num momento como este, o superávit perseguido pode dar lugar ao défice induzido, a despeito da Lei de Responsabilidade Fiscal(BRASIL, 2000) e Emenda 95/2016(BRASIL,2016), para que a governança, a governabilidade não se perca na austeridade fiscal, visto que se o mínimo não for garantido pelo Estado em nome da reserva possível, é certo que a conflagração social na disputa pela subsistência poderá se instalar.

A relevância deste estudo se traduz, primeiramente, pelo seu local de realização, que é o Município de Fortaleza, epicentro da pandemia covid-19 no Ceará, que ocupou a posição de epicentro da pandemia Nordeste e situ-

a-se no Brasil, epicentro da pandemia na América do Sul, pela quantidade de mortos e infectados.

Já sua justificativa decorre da necessidade do exame da interpenetração político e administrativo que instrumentos de planejamento governamental como leis orçamentárias elaborados em um ano pandemia e eleições municipais trazem consigo, tornando perceptível o dilema dos governantes dos estados mais pesquisados entre manejar instrumentos da gestão como a lei de diretrizes orçamentárias para expandir gastos a fim de melhorar seu leque de governabilidade içando ao poder lideranças locais ou considerar os efeitos econômicos regionais da pandemia covid-19 que afetarão as finanças públicas no exercício.

Assim, este estudo tem por objetivo principal descobrir se existem discursos projetados sobre a covid -19 nos projetos de leis de diretrizes orçamentárias dos atuais epicentros pandêmicos regionais brasileiros (São Paulo, Ceará, Pará, Distrito Federal e Santa Catarina).

Tem por objetivos específicos:

- examinar o conteúdo desses discursos quanto à perspectiva contracionista ou expansionista fiscal que tragam;
- propor um parâmetro para aferir a inserção desses discursos contracionistas ou expansionistas presentes no projeto de lei orçamentária para as diretrizes orçamentárias no projeto de lei orçamentária anual; e
- refletir como o(s) conteúdo(s) desse(s) discursos sobre a covid-19 nas diretrizes orçamentárias podem causar impactos positivos ou negativamente à execução das políticas públicas.

(ECONOMIA + POLÍTICA) = REFLEXOS DA PANDEMIA COVID-19 NAS DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS E POSSÍVEIS IMPACTOS NA EXECUÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

O tema orçamento público possui estreitos vínculos com a Economia Política, Finanças Públicas, Administração Pública, Ciência Política ea Direito (MATIAS-PEREIRA, 2015, p. 14).

Lembra-nos Romano (2009, p.96) que as Ciências Sociais, especialmente a Antropologia e a Ciência Política, têm apontado problemas e dimensões políticas e sociais das políticas públicas não enfrentados ou tratados marginalmente na análise de políticas públicas, tais como patronagem e clientelismo.

Por outro lado, Dennis (2014, p.222), aprendendo com Guerreiro Ramos, preconiza que toda implementação de política pública se resume a tomar decisões de alocação para superação da alocação ante os enclaves oriundos das estruturas políticas, sociais e econômicas.

Noutra vertente, a tendência é o modelo *Top-down* ceda lugar ao modelo *Bottom-up* (DIAS et MATOS, 2012, p.81), para superação dos entraves na implementação de políticas públicas nesses tempos de recursos escassos do pós-pandemia.

Em contraposição, não se pode deixar de considerar que a transferência compulsória de recursos da sociedade ao Erário para efetivação das políticas públicas forneçam instrumentos políticos baseados no Tesouro para prevalência do modelo *Top-Down* sobre o *Bottom-Up* (HOWLETT, RAMESH et PERL, 2013, p.137-140)

Observando os fenômenos orçamentários, é possível conceber que o orçamento é econômico na entrada de recursos, ou seja, nas possibilidades de captação de recursos escassos para atendimento de necessidades crescentes e político na saída, ou seja, da decisão da aplicação dos recursos captados.

Logo, as leis orçamentárias (Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual) tem forte componente político, uma vez que por mais que sejam elaboradas pelo Poder Executivo com foco da melhor técnica orçamentária, prestigiando o viés econômico que traz consigo, somente se convertem e impõem-se como leis à sociedade e aos gestores se forem aprovadas pelo Parlamento por meio de um processo legislativo que lhes acrescenta ingrediente político.

No aspecto da Administração Pública, a lei de diretrizes orçamentárias seria um instrumento do nível tático, ou seja, onde se escolhe do elenco de programas, projetos, ações e atividades, mediando o Plano Plurianual, peça do nível estratégico, político, a ser realizada de acordo com a possibilidade de captação de recursos previstas no orçamento, peça de nível operacional, econômico.

A LDO intermedeia o ideal da organização pública (estratégico) presente no PPA com o real da organização da pública (operacional) que está na LOA.

Assim, um projeto que se converterá em lei de diretrizes orçamentárias traz consigo as prioridades e metas da Administração para realizar naquele

exercício, ou seja, traz uma decisão política, ou seja, a LDO é qualitativa, pois tutela valores que formam a cultura organizacional pública em determinado momento em que a peça elaborada, enquanto que a LOA é quantitativa, pois recursos que a Administração Pública pretende captar e aplicar para converter aqueles valores em bens, serviços para a coletividade.

Por esta compreensão é que se desenvolve este estudo com enfoque qualitativo, documental com análise comparativa de conteúdo dos projetos de leis de diretrizes orçamentárias para 2021, numa tentativa de aprender como as políticas públicas poderão ser afetadas pelas injunções sociais, políticas e econômicas da covid-19.

Afinal, não se pode perder de vista o fato de que o ano de 2020 também é eleitoral municipal e, assim, os interesses regionais das unidades federativas pesquisadas serão afetados pela nova conjunção de poder local ocasionada pela renovação das lideranças e elas impactarão negativa ou positivamente às comunas de forma positiva ou negativa.

Na coleta dos dados, para detectar as unidades federadas com maior incidência de covid 19 em cada uma das cinco regiões brasileiras, foi feita uma consulta ao Painel Covid-19 do Ministério da Saúde (BRASIL, 2020).

Constatada cada uma das unidades, foi organizado o quadro onde foram transcritos o número e casos óbitos encontrados no Painel do Ministério da Saúde conforme visto a seguir

Quadro 1. Epicentros da Pandemia covid-19 nas Regiões Sudeste, Nordeste, Norte, Centro Oeste e Sul até 25/07/2020

ESTADO	CASOS	ÓBITOS
São Paulo	479.481	21.517
Ceará	161.597	7.476
Pará	147.923	5.689
Distrito Federal	94.187	1.275
Santa Catarina	67.333	880

Fonte: Elaboração própria com dados do Ministério da Saúde.
Painel da Covid19 Brasil(2020).

Depois, ainda via Rede Mundial de Computadores, foram consultados e baixados para o computador os projetos de leis de diretrizes orçamentárias para 2021 em tramitação ou já aprovados nos Estados de São Paulo, Ceará,

Pará, Distrito Federal e Santa Catarina, que se encontram nos sítios digitais das assembleias legislativas ou secretarias de Planejamento dos Estados pesquisados.

Na análise dos dados deste estudo comparativo envolvendo diretrizes orçamentárias dos Estados mais afetados pela covid-19 em cada região, o método comparativo foi utilizado com o fito de identificar convergências entre as estratégicas político-administrativas ou gerenciais dos entes públicos para o enfrentamento da pandemia covid-19 na Região Nordeste.

Assim, os projetos de lei de diretrizes orçamentárias para 2021 encaminhados pelos Poderes Executivos dos Estados pesquisados constituem os documentos (*corpus*) para análise de conteúdo desta pesquisa.

As propostas são originais, ou seja, a matéria-prima que será burilada pelo processo legislativo por discussões e emendas parlamentares.

Nessas propostas, priorizou-se a análise do texto da lei e dos anexos de metas e riscos fiscais que a integram, haja vista que estes oferecem uma análise conjuntural, um diagnóstico do momento econômico, político e social em que a peça de planejamento é elaborada e seus possíveis impactos para as finanças públicas e consequentemente para a execução das políticas públicas no exercício financeiro a que se refere, neste estudo, o exercício de 2021.

A opção pela análise dos dados em cima da proposta original foi feita pelo fato de que a proposta original é uma peça de planejamento público para execução de políticas públicas dentro da função administrativa, ou seja, predomina o burocrático, apesar das participações populares para sua elaboração asseguradas pelo art.48-A da Lei Complementar 2000(BRASIL, 2000).

Se, em tempos normais, a densidade da participação popular na condução de negócios públicos ainda é baixa, imagine-se então em tempos de pandemia com isolamento e distanciamento social, dificultando tanto a participação popular direta nas audiências públicas realizadas pelo Executivo ainda na elaboração da proposta de LDO ou pelo Legislativo, durante o processo legislativo da LDO 2021.

DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

A discussão dos resultados feita neste artigo é balizada nas considerações teóricas utilizadas pelos referenciais utilizados neste ensaio, para compreensão de como essas disposições das leis de diretrizes orçamentárias po-

derão influenciar na execução das políticas públicas nas unidades federativas mais afetadas pela covid-19 durante o exercício financeiro de 2021, de forma que o conteúdo implícito nas entrelinhas dos projetos de lei de diretrizes orçamentárias ficasse explicito.

DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS NOS EPICENTROS REGIONAIS DA COVID-19: CONTRACIONISMO OU EXPANSIONISMO FISCAL

Por meio do projeto de lei de diretrizes orçamentárias, o governo pode assumir uma política fiscal de caráter expansionista, que sirva para aumentar a renda e o PIB, bem como aquecer a economia com uma melhor distribuição de renda (MATIAS-PEREIRA, 2010, p.148).

Em, contraposição, também existe risco de que uma política fiscal expansionista se converta em política populista se resultante da combinação de ativismo governamental, "redistributivismo" a qualquer custo, tentativa de promover o crescimento econômico independentemente das condições do contexto, ausência da percepção da existência de restrições macroeconômicas e negação das consequências negativas decorrentes de elevados défices fiscais (GIAMBIAGI ALÉM, 2001, p.349).

Assim prossegue o debate fiscalista dentro na perspectiva da Economia Política, alimentado por posições e contraposições entre contracionistas e expansionistas, o que também persiste nas formas de superação dessa crise da pandemia de coronavírus, que é uma manifestação entre muitas do modelo de sociedade que se começou a impor globalmente desde o século XVII e que está chegando à sua etapa final(SANTOS, 2020, p.23).

PANDEMIA COVID-19 NAS DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS DO ESTADO DE SÃO PAULO PARA 2021

Examinado o corpo do texto do projeto de leis de diretrizes orçamentárias do Estado de São Paulo para 2021, encontramos percepções indicativas de **contracionismo fiscal** com reflexos para as políticas públicas.

A administração estadual paulista compreende que há elevado grau de imprevisibilidade dos desdobramentos da crise da pandemia covid-19 com profunda afetação da atividade econômica nacional e regional, queda de receitas e pressões por aumentos de despesas conforme trechos do PLDO 2021 transcritos no quadro seguinte, cuja interpretação poderá ser feita até mesmo de maneira exegética.

Assim, o discurso contracionista do governo paulista estimado poderá ser mais bem observado quando venha a concretizar-se no projeto de lei orçamentária(PLOA 2021) que chegará ao Poder Legislativo em meados de outubro/2020, com amparo na comparação entre o valor previsto na proposta orçamentária para 2021 e aquele valor da proposta orçamentária de 2020.

Quadro 2. Covid-19 nas diretrizes orçamentárias do Estado de São Paulo

Texto do Projeto de Lei
Nada dispõe.
Anexo II- Riscos Fiscais
O panorama macroeconômico mostrou forte deterioração ao longo do último mês pelo impacto socioeconômico decorrente da **pandemia do coronavírus. Prevalece elevado grau de imprevisibilidade**, em diferentes âmbitos, **sobre a extensão dos reflexos do enfretamento desta crise de emergência de saúde pública de importância internacional. (P.49)**
Os riscos fiscais associados ao atual quadro de situação são potencialmente graves e não são ainda passíveis de ser integralmente dimensionados. As projeções das variáveis macroeconômicas e as estimativas dos resultados fiscais delas decorrentes, adotadas para as Diretrizes Orçamentárias de 2021, são as mais prováveis à luz dos dados até agora conhecidos. **Futuramente, todavia, poderão requerer graus de ajustamento diferentes por imposição da evolução da crise e suas consequências socioeconômicas. (P.49).**
Variações no panorama macroeconômico, que ampliem a demanda pelos serviços públicos prestados pelo Estado, como **saúde,** educação e segurança pública, podem exigir **maior volume de despesas não previstas,** configurando, assim, risco de ordem fiscal. **(P.49).**

Em março de 2020 iniciou-se evento de magnitude inédita, a pandemia do **novo coronavírus,** quando episódios similares remontam a um período temporal distante e cujas características sociais e produtivas eram bastantes distintas. Os efeitos sobre a atividade econômica estão vinculados à reversão abrupta de expectativas, **cenário de insegurança sobre a dimensão da retração,** assim como sua duração temporal. **Desta maneira, é possível que perdure em ultrapasse ao ano de 2020 a repercussão sobre a atividade econômica. (P.51).**
As dificuldades decorrentes da diminuição do nível de atividade econômica promovido pela covid-19 podem intensificar as pressões para alterações na legislação tributária, criando um ambiente mais favorável à redução da carga tributária dos contribuintes em prol da recuperação de empresas e empregos. Esse contexto pode se deteriorar ainda mais no caso de aprovação do PLS 724/2015, em tramitação no Congresso Nacional, que tem por proposta, por meio da alteração do § 2º do art. 2º da Lei Complementar nº 24/75, estabelecer que a concessão e revogação de benefícios fiscais dependerá da aprovação de convênio por mais de 2/3 das Unidades Federativas e de pelo menos uma Unidade Federativa de cada região, e não por unanimidade. **(P.51).**

Fonte: Elaboração própria com utilização do conteúdo do projeto de lei de diretrizes orçamentárias para o Estado de São Paulo (sem negritos no original).

PANDEMIA COVID-19 NAS DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS DO ESTADO DO CEARÁ PARA 2021

A perspectiva da Administração Pública cearense quando aos efeitos da crise da Pandemia covid-19 nos recursos para a execução das políticas públicas estaduais pode ser também como um discurso **contracionista,** apesar de moderada, pois assume uma postura esperançosa nas mudanças do cenário econômico atual a partir da reação dos agentes econômicos aos estímulos das medidas governamentais adotadas para reversão desses impactos negativos da pandemia, mas pondera que talvez não sejam suficientes para este fim.

Essa tendência contracionista moderada ora apontada neste estudo poderá ser mais bem observada no projeto de lei orçamentária (PLOA 2021) a

ser elaborado que chegou ao Poder Legislativo em meados de Outubro/2020, a partir da comparação entre o valor previsto na proposta orçamentária para 2021 e o valor da proposta orçamentária de 2020.

Quadro 3. Covid-19 nas diretrizes orçamentárias do Estado do Ceará

Texto do Projeto de Lei
Nada dispõe.
Anexo II- Metas Fiscais
O crescimento da economia mundial para o ano de 2020, conforme projeção do Fundo Monetário Internacional (FMI), está previsto em uma taxa de 3,3%. Este desempenho mostra-se superior à taxa de 2,9% estimada para o ano de 2019. Em razão da **epidemia do vírus Covid-19,** porém, iniciada na China em janeiro de 2020 e, que em março do mesmo ano, se tornou **mundial,** fez com que a maioria dos países iniciasse um processo de restrições sanitárias, como o fechamento do comércio, de indústrias e empresas de serviços não essenciais e de eventos que geram aglomerações, bem como o isolamento social para as populações destes países. Tais medidas irão reduzir substancialmente o crescimento econômico mundial para 2020, podendo chegar a níveis próximos de zero ou até mesmo uma recessão, sendo que uma nova projeção ainda está sendo elaborada pelo FMI. **Dada a incerteza atual** quanto aos **efeitos negativos na economia mundial** por conta da pandemia da **covid-19,** os rebatimentos para os anos de 2020 e 2021, também, ainda estão sendo calculados pelo FMI (P.**1**).
Após o começo da crise macroeconômica que iniciou no segundo trimestre de 2014 e repercutiu nos anos de 2015 e 2016, o ano de 2019 manteve um ritmo de crescimento do PIB cearense positivo de 2,11%, sendo superior aos anos de 2017 (1,48%) e 2018 (1,01%). **Para o ano de 2020,** entretanto, os **efeitos da pandemia mundial da covid-19** já começaram a atuar **no Brasil e no Ceará** por conta das **medidas de restrições sanitárias** que têm **fortes impactos econômicos negativos,** em razão, principalmente, do fechamento do comércio e de indústrias não essenciais. **A magnitude dos efeitos negativos ainda é muito incerta,** pois **dependerá** do tempo em que tais restrições sanitárias irão persistir, na dependência do período de contenção necessária para cessar a epidemia, **dado que ainda não existe uma vacina nem um tratamento eficaz. (P.2).**

Dadas as atuações dos **Governos do Brasil e do Ceará com as medidas econômicas de combate aos efeitos negativos da pandemia da covid-19 para o ano de 2020,** bem como as perspectivas analisadas acima, o Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará - IPECE projetou para o período 2020 – 2023 **taxas de crescimento do PIB estadual de 0,23% para 2020,** 2,86% para 2021, 2,92% para 2022 e 2,92% para 2023, superiores às taxas previstas de crescimento do PIB nacional. (P.**2**).
Anexo III- Riscos Fiscais
O período imediatamente anterior à pandemia do novo coronavírus (covid-19) encontrou a economia brasileira com um moderado crescimento, depois de um bimestre negativo no final de 2019 e uma taxa de câmbio desvalorizada. Estudiosos afirmam que esse cenário tende a se agravar ante as incertezas e interrupções da atividade econômica associadas à pandemia, com expectativa de forte queda do produto e da renda e aumento do desemprego no curto prazo. **Um esforço conjunto** dos governos federal e **estadual, no primeiro momento, busca amenizar o problema de saúde pública, mas sem desconsiderar os efeitos da crise sobre a população, especialmente os mais pobres e a economia. (P.2).**

No âmbito estadual, de forma exemplificada, **um conjunto de medidas vem sendo adotadas pelo governo para enfrentar a pandemia e para aquecer a economia do Estado,** com vistas à proteção dos empregos, em complementaridade às medidas adotadas pelo Governo federal. A atuação está sendo pautada pelo planejamento das ações e diálogo com os setores da sociedade. Inicialmente, foi criado o Comitê Estadual de Enfrentamento à Pandemia do Coronavírus no Ceará, composto por 25 entidades e órgãos do Estado, que se reúne periodicamente para traçar estratégias e ações a serem implementadas. Além disso, o governo tem mantido diálogo com o setor social e produtivo – FIEC, Fecomércio, CDL, FAEC, Sindiônibus, entre outras instituições, ouvindo sugestões e demandas, para que as medidas adotadas sejam mais bem balizadas. Como forma de conter a disseminação da doença, foram adotadas medidas de isolamento social, para que o sistema público de saúde seja estruturado e consiga lidar com a nova demanda advinda do coronavírus. As ações de estruturação, coordenadas com as secretarias de saúde dos municípios, incluem a compra de equipamentos e insumos, criação de leitos e aquisição de EPIs (Equipamentos de Proteção Individual dos profissionais de saúde). As medidas econômicas para auxílio a empresas e manutenção de empregos anunciadas pelo Estado do Ceará, válidas por 90 dias, são: • Dispensa do pagamento dos impostos das micro e pequenas empresas do Estado, cadastradas no Simples nacional; • Suspensão de demandas fiscalizatórias, do pagamento do Refis e do Fundo Estadual de Equilíbrio Fiscal;
• Prorrogação da validade de certidões negativas; • Adiamento do prazo da apresentação das obrigações acessórias das empresas e nas inscrições na dívida ativa do Estado; • Prorrogação dos regimes especiais de tributação. Além disso, a população mais vulnerável do Ceará foi atendida pelas seguintes medidas: • suspensão da conta de água para 338 mil famílias de baixa renda por três meses e suspensão da taxa de contingência em Fortaleza e RMF pelo mesmo período; • antecipação do pagamento do benefício do Cartão Mais Infância para quase 50 mil famílias carentes; • Pagamento da conta de energia elétrica de 534.510 mil famílias no Ceará que possuem a Conta Social nos meses de abril, maio e junho. (P.**3-4**).

Apesar de todas as medidas descritas acima, **ainda não se pode afirmar se estas serão suficientes para mitigar os efeitos sociais negativos,** ou **se o equilíbrio fiscal de longo prazo não será comprometido.** Ciente **dos desafios econômicos e sociais que serão enfrentados ao longo de 2020 e 2021,** o anexo de riscos fiscais da LDO 2021 busca identificar os possíveis riscos capazes de afetar as contas públicas para o exercício de que trata esse anexo. (P.**4**).

A crise provocada pela covid-19 aumenta **a possibilidade de desvio** entre os parâmetros adotados na elaboração da LOA e os valores efetivamente observados no curso do exercício 2021, dado o **grau de incerteza** quanto à recuperação da economia pós-pandemia. (P.**5**).
A crise gerada pela pandemia do coronavírus, com a expectativa de menor crescimento da economia mundial, criou uma **perspectiva de redução da arrecadação do ICMS,Pem 2020, de - 4,2%,** mesmo assumindo que as medidas de combate aos impactos do covid-19 consigam minimizar seus efeitos sobre a economia. **(p.7).**
A possibilidade de aprofundamento da crise econômica do País, em **virtude da covid-19,** pode trazer reflexo direto nos repasses do **Fundo de Participação dos Estados – FPE.** Para 2020, houve, por parte do governo federal, a garantia de repasse em volume igual ao de 2019. Para 2021, estima-se também um crescimento de arrecadação do FPE de 7%, com uma expectativa de retomada gradual da atividade econômica com o fim das medidas restritivas.

Fonte: Elaboração própria, com utilização do conteúdo do projeto de lei de diretrizes orçamentárias para o Estado do Ceará em 2021(sem negritos no original).

PANDEMIA COVID-19 NAS DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS DO ESTADO DO PARÁ EM 2021

A ausência de disposições sobre a pandemia covid-19 no projeto de lei de diretrizes orçamentárias do Estado do Pará (PLDO 2021-PA) não pode ser interpretada como uma postura **expansionista** que não prejudicará a execução de políticas públicas naquele Estado em 2021.

Deve ser tomada com cautela e pode decorrer do fato de que, quando o PLDO 2021-PA foi elaborado, o Estado ainda não se encontrava como epicentro da pandemia covid-19 na Região Norte.

Assim, também, será prudente aguardar a proposta de lei orçamentária para 2021, porquanto o orçamento será votado somente após o término da eleição.

Quadro 4. Ausência de Covid-19 das diretrizes orçamentarias do Estado do Pará em 2021

Texto do Projeto de Lei
Não dispõe.
Anexos
Não existe qualquer menção.

Fonte: Elaboração própria.

Pandemia covid-19 nas Diretrizes Orçamentárias do Estado de Santa Catarina para 2021

O discurso do Governo estadual catarinense traduzido em suas observações sobre os reflexos da pandemia covid-19 na atividade econômica também traz **contracionismo fiscal moderado** em seu teor, uma vez que tem uma percepção da correlação entre a "extensão das consequências econômicas e sociais da crise e as medidas de estímulo fiscal adotadas e da velocidade de recuperação da economia".

Prudente também é esperar o projeto de lei orçamentária para 2021, a fim de comparar seu valor com o valor original da projeto de lei orçamentária para o exercício de 2020.

Quadro 4. Covid-19 nas diretrizes orçamentarias do Estado de Santa Catarina para 2021

Texto do Projeto de Lei
Nada dispõe.
Memória e Metodologia da Projeção da Receita 2021-2023
Cenário Econômico **A situação econômica atual**

A crise internacional gerada pela **pandemia do covid-1**9 encerrou o ciclo de alta dos mercados de capitais internacionais e interrompeu o crescimento econômico brasileiro, o qual já vinha sendo fraco nos últimos anos.

Ainda é muito cedo para estimar os impactos sobre a atividade econômica brasileira e a **duração dos diversos *lockdowns*** impostos pelos governos, porém diversas análises já apontam para um provável cenário de retração do PIB o que implicará em perdas acentuadas de arrecadação em todas as esferas de governo.

A **extensão das consequências econômicas e sociais dessa crise irão depender das medidas de estímulo fiscal adotadas e da velocidade de recuperação da economia** quando as diversas restrições impostas pelo Governo(estratégicas de supressão e limitação) forem relaxadas.

Como resposta a essa crise, diversas medidas econômicas já foram anunciadas. O Banco Central reduziu a taxa Selic para 3,75% e reduziu a alíquota sobre depósitos compulsórios de 25% para 17%. O BNDES preparou um pacote emergencial de R$ 55 bilhões. Já o Governo Federal apresentou um plano de R$ 88,2 bilhões para estados e municípios.

Cenário Econômico

Além do agravamento da pandemia do **Covid-19**, o cenário econômico internacional foi marcado pela guerra de preço do petróleo entre Rússia e Arábia Saudita, levando os preços aos menores patamares em décadas.

Como resposta à crise gerada pelo coronavírus, governos de vários países articularam pacotes de estímulo fiscal em uma escala maior do que a da crise financeira de 2008/2009 com os valores totais anunciados podendo ultrapassar 2% do PIB global. Nos Estados Unidos, por exemplo, o Congresso aprovou um pacote de medidas econômicas superior a US$ 2 trilhões.

Crescimento do PIB

O Ministério da Economia reduziu a previsão do PIB para um crescimento praticamente nulo de 0,02%. Para o período de 2021 a 2023, a expectativa do mercado é de aceleração para 2,5% em 2021 e manutenção nesse mesmo patamar em 2022 e 2023, porém a tendência é que essas estimativas sejam revistas para baixo (**P.32**).

Juros-Taxa Selic (%)
A **crise gerada pela coronavírus** levou o mercado a projetar novas quedas na taxa básica de juros. Como resposta à expectativa de impacto negativo sobre a atividade econômica, o Banco Central publicou uma nota em que sinalizou novos cortes de juros à frente. Para 2021, a expectativa do mercado é uma taxa de Selic de 5, 5% . Já para 2022 e 2023 a projeção é de 6,5%. **(P.33).**

Fonte: Elaboração própria, com utilização do conteúdo do projeto de lei de diretrizes orçamentárias para o Estado de Santa Catarina em 2021(sem negritos no original).

PANDEMIA COVID-19 NAS DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS DO DISTRITO FEDERAL PARA 2021

O discurso das Diretrizes Orçamentárias do Distrito Federal é o que se mostra **expansionista** perante a crise causada pela pandemia covid-19, mesmo sendo o atual epicentro da pandemia na Região Centro-Oeste.

É como se postergasse os riscos de que a crise econômica brasileira viesse a afetar suas receitas distritais que somam tributos municipais e estaduais.

Num projeto de lei extenso como o PLDO 2021 do Distrito Federal, a única nota encontrada acerca da pandemia covid-19 trata da participação popular na construção da LDO por meio de audiência pública virtual.

Quadro 5. Covid-19 nas diretrizes orçamentarias do Distrito Federal para 2021

Exposição de Motivos
Atendendo ao princípio de transparência, nos termos do art.48 da LRF, a Secretaria de Estado de Economia-SEEC realizou, no dia 23 de abril de 2020, Audiência Pública *Online* com o objetivo de apresentar os principais pontos de elaboração do PLDO/2021 e permitir a apresentação, por parte da população, de sugestões, questionamentos e críticas ao processo orçamentário. Conforme o Plano de Contingência Distrital, que determinou medidas para prevenir e combater a **pandemia do Coronavírus (COVID-19),** o evento, diferentemente dos anos anteriores, não foi aberto ao público de forma presencial. Houve, contudo, transmissão ao vivo, via Facebook do Governo do Distrito Federal, possibilitando que a população exprimisse suas manifestações em tempo real. **(Consta na p.46 do *corpus* examinado).**

Texto do Projeto de Lei
Nada dispõe.
Anexos
Nada dispõem.

Fonte: Elaboração própria, com utilização do conteúdo do projeto de lei de diretrizes orçamentárias para o Distrito Federal em 2021(sem negritos no original).

CONCLUSÕES

Este estudo foi elaborado para saber se os governantes dos entes políticos federativos mais afetados pela covid-19, os chamados epicentros, consideraram esta situação na elaboração do projeto de lei de diretrizes orçamentárias para 2021, ou seja, se pensaram no pós-pandemia.

Obteve retorno positivo em relação aos projetos de leis de diretrizes orçamentárias de São Paulo, Ceará, Distrito Federal e Santa Catarina, e trouxeram alguma consideração acerca da Pandemia covid-19, exceto quanto ao Estado do Pará.

No tocante à resposta para a pergunta de como a pandemia influenciou as disposições dos projetos de leis de diretrizes para 2021 apresentados nas unidades federativas mais afetadas pela Covid-19, descobriu-se que influenciou na formação de discursos cujo conteúdo pode ser classificado em sua mensagem como expansionista ou contracionista fiscal.

O conteúdo contracionista encontrado nos discursos projetados sobre a Covid-19 nas diretrizes orçamentárias de São Paulo, Ceará e Santa Catarina, principalmente as diretrizes orçamentárias paulistas serviram para confirmação do pressuposto adotado neste estudo de que os governantes das unidades federativas que são epicentros da pandemia planejam para enfrentamento de uma realidade fiscal de menos recursos para atendimento de mais demandas e, assim, projetos de leis de diretrizes orçamentárias elaborados num momento de uma crise sanitária como esta tendem a trazer disposições que consideram a influência pós-pandemia na receita e despesa estadual, haja vista que algumas políticas públicas poderão ter seus recursos contingenciados e outras não.

Com supedâneo em tais constatações, restou também atendido o objetivo principal do estudo, que é descobrir se existem discursos projetados sobre a covid-19 nos projetos de leis de diretrizes orçamentárias dos atuais epicentros pandêmicos regionais brasileiros (São Paulo, Ceará, Pará, Distrito Federal e Santa Catarina).

Atendido foi também o objetivo específico de exame do conteúdo desses discursos quanto à perspectiva contracionista ou expansionista fiscal.

No tocante ao objetivo específico de propor parâmetro para aferir a inserção desses discursos contracionistas ou expansionistas no projeto de lei orçamentária para as diretrizes orçamentárias no projeto de lei orçamentária anual, ficou sugerido que fosse observado o projeto de lei orçamentária para 2021(PLOA 2021).

É que o PLOA 2021 também será elaborado pelo Poder Executivo com influência desses discursos expansionistas ou contracionistas que foram encontrados no PLDO 2021.

Assim, se o projeto de lei orçamentária do Distrito Federal para 2021 tiver o total de recursos maior o que o projeto de orçamentário apresentado para 2020, confirma-se o discurso expansionista fiscal adotado pelo Distrito Federal na PLDO 2021.

Deverá ser considerado, porém, o aumento real do volume de recursos previstos e não somente a correção monetária para recomposição da inflação.

Já nos casos de São Paulo, Ceará e Santa Catarina, se o total de recursos do PLOA 2021 for inferior ou igual ao constante no PLOA 2020, confirma-se o discurso contracionista em relação à covid-19 que se encontra no PLDO 2021.

Nesse caso, também, não se pode considerar que houve aumento, desfazendo o discurso contracionista adotado no PLDO 2021 se o PLOA 2021 tiver o mesmo volume de recursos do PLOA 2020 corrigido pela inflação, ou seja, nominalmente aumentado, mas sem aumento real, acima da inflação.

Por fim, o derradeiro objeto do trabalho que era refletir como o(s) conteúdo(s) desse(s) discurso(s) sobre a covid-19 nas diretrizes orçamentárias podem causar impactos positivos ou negativos na execução das políticas públicas, é possível pensar que, se o discurso expansionista da LDO 2021 for transmitido para a elaboração do PLOA 2021, isto impactará positivamente para execução do Plano Plurianual e contribuirá para uma saída mais rápida

da crise gerada pela pandemia, pois o ente político estará movimentando a economia com suas aquisições corporativas, fazendo circular rendas e riquezas em seu entorno, gerando um círculo virtuoso.

Já uma atitude contracionista, de austeridade fiscal num momento de crise sanitária, política, econômica e social de proporções mundiais como esta, pode resultar na derrocada do Estado como garante principal da coesão social, o que numa crise é mais fácil de atingir pela execução de políticas públicas do que pela utilização do monopólio da força.

A crise sanitária da pandemia covid-19 nos possibilita ambiência para pensarmos em um novo desenvolvimentismo, pois se o Estado vem atuando como salvador do mercado desde a crise do *suprime* de 2008, agora é de retomar sua função de salvador do povo e isto hodiernamente se faz com políticas públicas!

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGAMBEN, Giorgio. **Homo Sacer:** O poder soberano e a vida nua I. Tradução Henrique Burigo. 2 ed. Belo Horizonte: Editora UFMG. 2010.

BBC News. **Vídeo Cadáveres na Rua:** A Crise no Equador. Digital. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=qYALYDV-W40. Duração 10min22s. Última consulta em 26/07/2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Promulgada em 05 de Outubro de 1988. Atualizada até a Emenda Constitucional Nº: 107/2020. Digital. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm

_____. **Emenda Constitucional 95, de 2016.** Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Digital. Disponível https://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/2016/emendaconstitucional-95-15-dezembro-2016-784029-publicacaooriginal-151558-pl.html

_____. **Lei Complementar Nº: 101, de 04 de maio de 2000.**
Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Digital. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm.

_____. Ministério da Saúde. **Painel da Covid-19.** Digital. Disponível em: https://covid.saude.gov.br. Última consulta 26/07/2020.

CEARÁ. Estado do Ceará. **Projeto de Lei Nº: 0021/2020.** Dispõe sobre as diretrizes para elaboração e Execução Orçamentária para o Exercício de 2021. Digital. Disponível em: https://www.al.ce.gov.br/index.pcp/atividades-legislativas/comissoes-permanentes-e-temporarias?id=87. Última consulta em 25/07/2020.

DENNIS, Charles M. Além da "raiz" e da "ramescência": por uma nova ciência para a formulação de políticas públicas. *In:* HEIDEMANN, Francisco G. e SALM, José Francisco (Organizadores). **Políticas Públicas e Desenvolvimento.** 3ª ed. Brasília: Ed. UNB. 2014.

DIAS, Reinaldo. MATOS, Fernando. **Políticas públicas:** princípios, propósitos e processos. São Paulo: Atlas.2012.

DISTRITO FEDERAL. **Projeto de Lei Nº: 1194/2020.** Dispõe sobre as Diretrizes Orçamentárias para 2021 e dá outras providencias. Digital. Disponível em: https://legislacao.cl.df.gov.br/Legislacao/consultaProposicao-1!1194!2020!visualizar.action

GRAU, Nuria Cunnil. O que tem acontecido com o público nos últimos trinta anos ? Balanços e perspectivas. *In:* Telma MENICUCCI, Telma; GONTIJO, José Geraldo Leandro. **Gestão de Políticas Públicas no Cenário Contemporâneo:** tendências nacionais e internacionais. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz. 2016.

FURTADO, Celso. **Formação Econômica do Brasil.** São Paulo: Editora Companhia Nacional. 1986.

_____. O Plano Trienal e o Desenvolvimento. *In:* o **Plano Trienal e o Ministério do Planejamento.** Coleção Arquivos de Celso Furtado. Rio de Janeiro: Contraponto. 2011.

GIAMBIAGI, Fábio. ALÉM, Ana Cláudia. **Finanças Públicas:** Teoria e Prática no Brasil. 2 ed. Rio de Janeiro: Elsevier. 2001.

HOWLETT, Michael. RAMESH, M. PERL, Anthony. **Política Pública:** seus ciclos e subsistema: uma abordagem integral. 3 ed.Tradução técnica de Francisco G. Heidemann. Rio de Janeiro: Elsevier Editora. 2013.

HENRIQUES. Cláudio Maierovitch Pessanha. WAGNER, Vasconcelos. Crises dentro da crise: respostas, incertezas e desencontros no combate à pandemia da Covid-19 no Brasil. **Revista Estudos Avançados** 34 (99), 2020. Recebido em 16.6.2020 e aceito em 29.6.2020. Brasília: Fundação Oswaldo Cruz, 2020.

HOBBES, Thomas. **O Leviatã:** ou Matéria, Forma e Poder de um Estado Eclesiástico e Civil.Tradução de João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva. Coleção Os Pensadores. São Paulo: Nova Cultural. 1997.
LIMA, Edilberto Carlos Pontes. **Curso de Finanças Públicas:** Uma Abordagem Contemporânea. São Paulo: Atlas. 2015.

MATIAS-PEREIRA, José. **Finanças Públicas:** A Política Orçamentária no Brasil. São Paulo: Editora Atlas.2010.
_____. **Economia Política:** Foco na Política Macroeconômica e nas estruturas de Governança. São Paulo: Editora Atlas. 2015.

NAPOLEONI, Cláudio. **Curso de Economia Política.** Traduzido por Alberto Di Sabbato. 5. ed. Biblioteca de Economia. Vol.Nº:6. Rio de Janeiro: Editora Graal. 1997.

QUEIROZ, Roosevelt Brasil. **Formação e gestão de políticas públicas.** Curitiba: Intersaberes, 2012.

PARÁ. Estado do Pará. **Projeto de Lei Nº: 154/2020.** Dispõe sobre as Diretrizes Orçamentárias para 2021 e dá outras providencias. Digital . Disponível em: https://www.alepa.pa.gov.br/exibe_proposicao.asp?id=10387&sit=0

ROMANO, José Osvaldo. **Políticas nas políticas:** um olhar sobre a agricultura brasileira. Rio de Janeiro: Mauad X, 2009.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A cruel pedagogia do vírus.** Coimbra-Portugal: Edições Almedina. 2020. Versão digital. Disponível em: http://www.cidadessaudaveis.org.br/cepedoc/wp-content/uploads/2020/04/Livro-Boaventura-A-pedagogia-do-virus.pdf

SÃO PAULO. Estado de São Paulo. **Projeto de Lei Nº 307,** de 30 de abril de 2020. Dispõe sobre as Diretrizes Orçamentárias para 2021 e dá outras providencias. Digital. Disponível em: http://www.orcamento.planejamento.sp.gov.br/diretrizes-orcamentarias. Última consulta em 27/07/2020.

SANTA CATARINA. Estado do Santa Catarina. **Projeto de Lei nº: 140.1/2020.** Dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para 2021 e dá outras providencias. Digital. Disponível em: http://www.alesc.sc.gov.br/sites/default/files/arquivos_orcamento/LDO%202020%20para%20LOA%202021.pdf. Última consulta: 27/07/2020.

TOLLINI, Hélio Martins. Repensando a gestão de finanças públicas no Brasil. In: Felipe Salto e Mansueto Almeida(Organizadores). **Finanças Públicas:** Da contabilidade criativa ao resgate da credibilidade. Rio de Janeiro: Record. 2016.

PANDEMIA E POLÍTICAS SOCIAIS

A CULTURA EM TEMPOS DE COVID-19

ANÁLISE DAS POLÍTICAS ESTADUAIS DE CULTURA DIRIGIDAS PARA O CONTEXTO EMERGENCIAL DA PANDEMIA

CLARISSA SEMENSATO[1]
ALEXANDRE BARBALHO[2]

INTRODUÇÃO

A pandemia provocada pelo covid-19, que influencia todos os campos da vida social, resultou na suspensão das práticas e modalidades de consumo presencial e coletivo dos bens simbólicos, como a ida ao cinema, museu, teatro, casa de espetáculo, livraria, biblioteca etc, fortalecendo a relação doméstica com o universo da cultura, por meio do acesso possibilitado pelas mídias digitais. Esta conjuntura, consequentemente, colocou em uma condição de enorme vulnerabilidade a cadeia produtiva de vários setores da economia da cultura que procuram soluções e opções para se manterem atuantes.

No Brasil, os dados de uma pesquisa nacional conduzida pela Fundação Getúlio Vargas (FGV) e pelo Sebrae apontam que, das 546 empresas consultadas, 88,6% registraram queda de faturamento e 63,4% afirmaram ser impossível manter suas atividades durante o período de isolamento social, de modo que se estima uma queda de R$ 69,2 bilhões no PIB gerado pelo setor criativo para o biênio 2020-2021[3]. Em outro levantamento com organizações culturais de todo o País no período de março a julho, constatou-se, entre outras coisas, que as contratações de serviços de terceiros e as compras de materiais e insumos registraram redução de 100% em mais da metade das

1 Doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Estadual do Ceará (PPGPP/UECE). Bolsista na Fundação Cearense de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FUNCAP). E-mail: clarissaalexandra@gmail.com

2 Professor dos PPGs em Políticas Públicas e em Sociologia da UECE e em Comunicação da UFC. Líder do Grupo de Pesquisa em Políticas de Cultura e de Comunicação – CULT.COM. E-mail: alexandrealmeidabarbalho@gmail.com

3 “Estudo mostra que 90% do setor criativo perdeu renda com a pandemia”. Disponível em https://www1.folha.uol.com.br/ilustrada/2020/07/estudo-mostra-que-90-do-setor-criativo-perdeu-renda-com-a-pandemia.shtml. Acesso em 13.jun.2020

organizações, no primeiro caso, e em mais de 40% no segundo e 45% reduziram a totalidade dos colaboradores[4].

Esse contexto se agrava em razão da ausência de uma política para o setor no Governo Federal, que extinguiu o Ministério da Cultura (MinC), substituído por uma Secretaria Especial da Cultura (SEC), órgão que vive uma instabilidade institucional, com troca constante de titular e de vinculação, inicialmente subordinado ao Ministério da Cidadania e posteriormente ao do Turismo. Em reação a essa combinação de circunstâncias, o campo cultural vem cobrando dos poderes executivos e legislativos federais, estaduais e municipais ações para minorar os efeitos da pandemia, como exemplifica a recente aprovação na Câmara Federal e sanção pela Presidência da República da Lei No. 14.017/2020, conhecida como Lei Aldir Blanc, que versa sobre ações emergenciais destinadas ao setor. A Lei garante a transferência da União para os demais entes da Federação de três bilhões de reais a serem aplicados em três casos: I - renda emergencial mensal; II - subsídio mensal para manutenção de espaços artísticos e culturais; e III – editais ou outros instrumentos de seleção pública para realização de atividades artístico-culturais a serem transmitidas ou disponibilizadas por meio de plataformas digitais.

Tendo esse quadro como referência, o objetivo deste capítulo é analisar como os órgãos gestores estaduais de cultura agendaram suas políticas com suporte na demanda do setor ante a crise santiária. A hipótese principal é de que nos estados onde os sistemas estaduais e municipais de cultura estejam mais consolidados, ocorreu uma resposta mais rápida e ampla por parte do poder público. Isso se deu, primeiro, em razão do nível de institucionalização das políticas culturais nos estados e municípios que, uma vez dispondo de órgão gestor, plano, fundo e conselho de cultura, estão sujeitas aos constrangimentos legais e políticos que estes instrumentos impõem.

Segundo, porque a extensa efetivação dos sistemas estaduais e municipais resultou, em grande parte, do engajamento e da mobilização dos agentes culturais. De saída, pressupomos que ocorreu no País, em virtude das consultas públicas *on-line,* dos seminários e reuniões de sensibilização e das conferências, entre outras ações que envolveram a elaboração e a implantação do Sistema Nacional de Cultura (SNC) e do Plano Nacional de Cultura (PNC), e de seus congêneres estaduais e muncipais, bem como de outras po-

4 "Boletim 1. Pesquisa de Percepção dos Impactos da Covid-19 nos Setores Cultural e Criativo do Brasil. Resultados preliminares". Disponível em https://datastudio.google.com/u/0/reporting/cea-69a61-945a-4b84-aa53-abbced5b95a7/page/4c7WB. Acesso em 13.jun.2020

líticas implementadas pelo MinC desde o início do governo Lula (2003), uma politização do terreno cultural, ou seja, a incorporação pelos agentes culturais de valores próprios ao âmbito político, tais como participação, deliberação e representação (BARBALHO, 2018; 2017a; 2017b). Essa politização explica a organização por parte dos artistas e produtores culturais e a cobrança de ações feita aos poderes públicos.

Também nos interessa relacionar a existência ou não dessas políticas com a filiação partidária do governador, pois, como hipótese secundária, entendemos que os gestores filiados a partidos de esquerda são mais propensos a adotar essas políticas, ao contrário dos partidos de direita que, no atual momento de "guerra cultural", amplamente divulgada na mídia, tendem a perfilhar medidas antiliberais, conservadoras e de criminalização da produção cultural e extinguindo ou esvaziando os órgãos gestores de cultura de seus estados[5].

Para dar conta da matéria proposta e da hipótese correlata, organizamos o capítulo em três partes, tirante esta introdução e a conclusão. Na primeira, estão as linhas gerais da atuação do MinC/SEC de 2003 a 2020, com destaque para a implementação do SNC. Na parte seguinte, analisamos a situação atual dos Sistemas Estaduais e Municipais de Cultura, com amparo em informações levantadas nas bases de dados do Portal SNC e do IBGE[6]. Na parte final, cruzamos essas informações com as políticas estaduais de enfrentamento da crise na cultura provocada pela pandemia.

ESTADO, SOCIEDADE E CULTURA: AGENDA PARA O SETOR

Os governos Lula (2003-2010) e Dilma (2011-2016) imprimiram um novo patamar nas relações entre o Governo Federal e a cultura, ampliando e, principalmente, transformando a atuação do MinC sob a gestão dos ministros Gilberto Gil, Juca Ferreira, Ana de Hollanda e Marta Suplicy. Contrapondo-se à lógica vigente desde a criação do Ministério em 1985, na qual predominou um viés de menor participação do Estado, esses gestores investiram na institucionalização das políticas culturais e defenderam um papel mais ativo do

5 Não é o caso de desenvolvermos aqui esse tema. Indicamos, entre outras, a leitura dos artigos publicados nos dossiês "Censura e *Políticas Culturais" e "Políticas* Culturais e Democracia" do periódico Políticas Culturais em Revista, acessível por meio do link https://portalseer.ufba.br/index.php/pculturais/index

6 A Base de Dados da Plataforma SNC está disponível em http://snc.cultura.gov.br e as Bases de Dados da Pesquisa de Informações Básicas Estaduais e Municipais dos anos de 2014 e 2018 (IBGE, 2015; 2019), estão disponíveis em www.ibge.gov.br, em formado *.xls* ou *.ods*.

poder público na área cultural, bem como a participação da sociedade na sua elaboração e implementação.

Tal se revela, por exemplo, na reestruturação do Ministério e do Conselho Nacional de Política Cultural (CNPC), na realização de três Conferências Nacionais de Cultura (CNC), na elaboração do PNC e na implantação do SNC, entre outros programas estruturantes, como o Cultura Viva e os Pontos de Cultura, que visavam a superar a descontinuidade das políticas culturais, transformando-as, minimamente, em políticas de Estado, e aumentar seu escopo de ação, tornando o MinC atuante em todo o Território Nacional. Mesmo que nos governos Temer (2016-2018) e Bolsonaro parte significativa deste legado tenha se perdido, é possível afirmar que a política proposta e efetivada pelos governos petistas ainda modela a atuação da SEC e, principalmente, dos órgãos gestores de cultura em vários estados e municípios.

Esse conjunto de programas e ações fomentou na contextura cultural a necessidade de participação dos agentes na elaboração das políticas públicas de cultura em âmbito federal, demanda inédita no setor – ao contrário de outros, como a saúde e a educação, que já possuíam sistemas, conselhos deliberativos e câmaras setoriais, tinham realizado conferências nacionais etc – o que levou, como antecipado na introdução, a uma politização do campo. Trata-se, portanto, de um momento ímpar na longa história das relações entre Estado e cultura no Brasil: a conjunção de democracia e de forte presença estatal no setor.

No que diz respeito ao SNC, ele representa o principal esforço por parte do MinC em institucionalizar suas políticas, não apenas no âmbito federal, mas também nos demais níveis da Federação. O SNC busca estabelecer, em conjunto com a sociedade, um sistema de políticas públicas específico para a cultura, ou seja, uma integração entre as políticas federais, estaduais e municipais para o setor, com base na exigência aos entes que aderirem ao Sistema de criar mecanismos da gestão e da governança, como órgão com função executiva (secretaria, fundação ou departamento), conselho, plano e fundo – que ficou conhecido no meio como “CPF da cultura” – bem como a realização de conferência.

O Sistema tem uma longa trajetória que remonta a 2003, quando foi criada, dentro da restruturação do MinC, a Secretaria de Articulação Institucional (SAI), responsável por propor e implantar um sistema nacional para a cultura, o futuro SNC. No ano seguinte, criou-se um grupo de trabalho que

tinha como objetivo discutir e apresentar subsídios para a consolidação da proposta e que resultou em três definições: 1. conceitual, como um sistema de articulação, gestão, informação e promoção de políticas públicas de cultura, pactuado entre os entes federados e a sociedade civil, com participação e controle social; 2. referente ao objetivo geral, com base nos princípios constitucionais - implementar uma política pública de cultura democrática e permanente, promovendo o desenvolvimento com pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes de cultura nacional; e 3. referente aos componentes do SNC, que seriam - o MinC com suas entidades vinculadas, os sistemas setoriais de cultura (como museus e bibliotecas), os sistemas de cultura estaduais, municipais e do Distrito Federal e os representantes da sociedade civil vinculados à cultura, incluído o setor empresarial privado (MEIRA, 2016).

Com esteio nesses parâmetros, a SAI começou a percorrer estados e municípios para divulgar a proposta, mobilizando os órgãos gestores de cultura, assembleias ou câmaras de vereadores, associações de municípios bem como a sociedade civil. Em 2005, foi apresentado o "Protocolo de Intenções", o primeiro instrumento de adesão voluntária da unidade federada ao SNC. De março daquele ano a janeiro de 2006, ocorreram 20 adesões estaduais e 1.920 municipais. O boletim *Políticas Sociais – Acompanhamento e Análise*, sobre o ano de 2005, elaborado pelo IPEA, sinaliza os primeiros resultados do Protocolo no que diz respeito à existência de conselhos e fundos de cultura. O número de conselhos quase dobrou de 2001 a 2005, com destaque para a região Nordeste, onde o aumento foi de 4,2 vezes. No que diz respeito aos fundos, ocorreu um crescimento de 11,8 vezes no mesmo período (IPEA, 2006).

Em outra frente de atuação, o Decreto 5.520/2005 regulamentou o CNPC, que passou a ter caráter consultivo e deliberativo, com uma composição mais ampla e paritária, e estabeleceu que a CNC devia ser precedida por conferências estaduais, distrital, municipais e intermunicipais, além de conferências setoriais. Assim, a I CNC ocorreu em dezembro de 2005, tendo como prévia a realização de conferências que envolveram 1.158 municípios, 19 estados e o Distrito Federal (MINC, 2007). Com vistas à II CNC, que ocorreu em março de 2010, foram realizadas em 2009 conferências de cultura em 3.216 municípios, nos 26 estados e no Distrito Federal (BEZERRA, 2017).

É relevante perceber como entre a I e a II CNC houve uma ampliação da adesão ao SNC, o que sinaliza a boa recepção da política por parte dos

gestores estaduais e municipais. Peguemos, por exemplo, a realidade da região Sul. No levantamento realizado por Cristina Carvalho, Rosimeri Silva e Rodrigo Guimarães (2009), se observa que, em 2005, 25,6% dos municípios da região realizaram conferências municipais ou intermunicipais. No ano seguinte à CNC, 39,8% dos municípios indicaram adesão ao SNC. Em 2009, já na preparação para a II CNC, o número de municípios que realizaram conferências foi de 51,5%.

Em maio de 2008, com a publicação da Portaria nº 22, foi instituído um grupo de trabalho para elaborar o documento-base do Sistema: "Estruturação, Institucionalização e Implementação do SNC". Nos anos subsequentes, esse documento, bem como cartilhas direcionadas à implantação dos Sistemas Estaduais e Municipais de Cultura, foram divulgados e distribuídos por todo o País em um esforço liderado pela SAI .

Em 2012, a Câmara Federal aprovou a Emenda Constitucional nº 71 que inseriu o SNC no texto da Constituição na forma do Art. 216A. No ano seguinte, ocorreu a realização da III CNC, tendo como temática central os desafios de implementação do SNC. A Conferência compreendeu a realização de 1.701 conferências municipais; 170 conferências intermunicipais; 41 conferências territoriais/regionais; 35 conferências livres e 27 conferências estaduais/distrital, totalizando 1.974 conferências, com envolvimento de 2.991 municípios (MINC, s/d).

As ações relacionadas ao SNC na crise política vivenciada no segundo governo Dilma e no governo Temer foram tímidas, mas não descontinuadas e a plataforma de ingresso ao SNC continuou recebendo e formalizando solicitações de adesão de municípios. Mesmo no atual governo, apesar da extinção do MinC e do cenário vigente de antagonismo com o campo cultural, o Sistema permanece operando e as adesões persistem, ainda que tenham transitado por uma grande desaceleração. É preciso considerar também a atual mobilização nos estados e municípios em torno do SNC com a aprovação da Lei Aldir Blanc, pois a transferência de recursos vai se dar, preferencialmente, por meio do Sistema.

No curso dessas ações, o agendamento do SNC junto aos poderes executivos e legislativos estaduais e municipais não constituiu fácil tarefa. Para o gestor cultural Roberto Peixe, um dos responsáveis pelo SNC no MinC, a implantação do Sistema foi uma "batalha" que "progressivamente se espalhou por todo o país (...) tornando-se ao longo dos últimos anos o principal

desafio na área da cultura das administrações estaduais e municipais brasileiras". (PEIXE, 2016, p. 222). Afirma-se, contudo, que esse processo foi, em grande medida, bem-sucedido. Além dos dados quantitativos sobre a adesão de estados e municípios[7] e acerca da participação de milhares de pessoas nas centenas de conferências estaduais e municipais de cultura, é significativo identificar a defesa do Sistema por parte dos gestores e agentes culturais.

Ao se analisar um conjunto de centenas de notificações na internet sobre o SNC recolhidas de setembro de 2013 a dezembro de 2018, o que sobressai é o consenso em torno da importância da participação e, por consequência, da democracia no que se refere à política cultural. A participação e a democracia são valoradas, em todas as regiões do País, tanto por políticos em cargos executivos e gestores públicos estaduais e municipais, quanto por aqueles que ocupam o Poder Legislativo, inclusive por integrantes de partidos de oposição ao governo petista. O mesmo se pode dizer em relação à sociedade, representada, basicamente, por agentes culturais. Como se observa, houve em torno do SNC a construção de uma ampla identidade social ao conseguir articular diversas demandas históricas do campo (BARBALHO, 2019).

Na seção a seguir, mostramos a situação atual dos Sistemas Estaduais e Municipais de Cultura, tanto para ilustrar o que foi discutido acima, quanto para dar subsídios à análise das políticas emergenciais de cultura lançadas pelos governos estaduais.

O ESTADO DOS SISTEMAS ESTADUAIS E MUNICIPAIS DE CULTURA

Atualmente, 100% dos estados possuem o Acordo de Cooperação Federativa publicado no Diário Oficial da União, em sua maioria datados de 2013 e 2014[8]. Malgrado, porém, essa adesão total por parte dos governos estaduais, um número significativo (34,6%)[9] não lançou leis para seus Sistemas (Tabela 1).

7 No momento imediatamente anterior à III CNC, tinham aderido ao SNC os 26 estados brasileiros e respectivas capitais, além do Distrito Federal, bem como 2.068 municípios, o que equivale a 37,2% dos municípios brasileiros. Dados atualizados pelo MinC em 19.nov.2013. Disponível em http://www.cultura.gov.br/documents/10907/1030302/Quantitativo+de+Munic%C3%ADpios+e+Estados+-com+Acordo.pdf/82735882-d103-4953-bdba-c031d0e9f008. Acesso em 02.dez.2013.

8 O do Paraná data de dezembro de 2012. Os do Amazonas, Paraíba, Piauí e Roraima datam de 2015 e o do Pará de 2019. Informações disponíveis na Plataforma SNC (http://snc.cultura.gov.br/adesao/consultar/estado, acesso em 18.jul.2020).

9 O Distrito Federal não foi considerado nas análises deste artigo.

Tabela 1: Situação da regulamentação dos Sistemas Estaduais de Cultura em 2020.

Existência de Lei do Sistema Estadual de Cultura	quantidade de estados	%	Estados
Leis em vigor	17	65,4	Acre; Amapá; Bahia; Ceará; Maranhão; Mato Grosso; Mato Grosso do Sul; Minas Gerais; Paraíba; Paraná; Rio de Janeiro; Rio Grande do Sul; Rondônia; Roraima; Santa Catarina; Sergipe; Tocantins
Não existe Lei[10]	9	34,6	Alagoas; Amazonas; Espírito Santo; Goiás; Pará; Pernambuco; Piauí; Rio Grande do Norte; São Paulo

Fonte: dados extraídos do Portal SNC (http://snc.cultura.gov.br/adesao/consultar/estado, acesso em 18.jul.2020.
Elaboração dos autores.

Todos os estados, no entanto, têm avançado nos últimos anos (2014-2018), ou seja, em um contexto federal desfavorável, na institucionalização das estruturas mais recomendadas pelo SNC: o Conselho, o Plano e o Fundo Estaduais de Cultura (Tabela 2).

Tabela 2: Situação dos Sistemas Estaduais de Cultura (Lei, Plano, Conselho e Fundo), em 2014 e 2018.

Instituições dos Sistemas Estaduais	quantidade de estados (2014)	quantidade de estados (2018)	percentual (2014)	percentual (2018)	Variação 2018 - 2014 (%)
Lei do Sistema Estadual[11]	7	16	26,9	61,5	34,6
Plano Estadual em lei	1	15	3,8	57,7	53,8
Conselho Estadual	26	26	100,0	100,0	0,0
Fundo Estadual	23	24	88,5	92,3	3,8
Conselho, Plano e Fundo, simultaneamente	1	14	3,8	53,8	50,0

Fonte: dados extraídos do Portal SNC (http://snc.cultura.gov.br/adesao/consultar/estado, acesso em 18.jul.2020, no que se refere a leis de Sistemas; e do IBGE (2015; 2019), no que se refere a Planos, Conselhos e Fundos. Elaboração dos autores.

10 Embora não tenham lei sobre o Sistema, os estados do Espírito Santo e do Amazonas organizam-se como tal. A disposição sobre o Sistema Estadual de Cultura do Espírito Santo consta no site do órgão gestor (https://secult.es.gov.br/sistema-estadual-de-cultura-2), apresentando-o como estruturante, e tendo como mecanismo a lei do Plano Estadual de Cultura. Já no Amazonas, o órgão gestor lançou seu Sistema em 2019, como é possível ver em: https://cultura.am.gov.br/portal/carlos-almeida-lanca-sistema-estadual-da-cultura-e-assina-parceria-com-tv-publica/

11 Atualmente são 17 os estados que possuem leis estaduais. A lei mais recente, do Paraná, publicada em 29 de abril de 2020, não foi incluída nesta tabela, já que a mesma apresenta 2018 como ano máximo de referência.

Houve um expressivo crescimento de 50% no quantitativo de estados que possuem o "CPF da cultura" (Conselho, Plano e Fundo) e manutenção do alto número relativo ao Conselho (100% - 100%) e ao Fundo (88,5% - 92,3%). É relevante, também, o crescimento, no período, de 53,8% no que se refere ao Plano. Além disso, dos onze estados que não apresentaram plano em lei em 2018, sete declararam estar em processo de elaboração, sinalizando que em breve também terão o instrumento (Tabela 3).

Tabela 3: Situação dos Planos Estaduais de Cultura em 2018.

Situação dos Planos Estaduais	quantidades de estados	%	estados
Plano em lei	15	57,7	Alagoas; Amapá; Bahia; Ceará; Espírito Santo; Maranhão; Mato Grosso; Mato Grosso do Sul; Minas Gerais; Paraná; Pernambuco; Rio de Janeiro; Rio Grande do Sul; Rondônia; Santa Catarina
Não existe	3	11,5	Pará, Piauí, Roraima
Em fase de elaboração	7	26,9	Acre; Amazonas; Paraíba; Rio Grande do Norte; São Paulo; Sergipe; Tocantins
Existe, mas não é aprovado em lei	1	3,8	Goiás

Fonte: IBGE (2019). Elaboração dos autores.

Por sua vez, dez estados (38,5%) realizaram suas conferências de 2014 a 2018: Acre, Alagoas, Amapá, Ceará, Mato Grosso, Paraíba, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e Sergipe (IBGE, 2019), um número significativo, considerando que foram ações empreendidas sem alinhamento com o Governo Federal, que fez sua última Conferência em 2013.

Assim como os estados constituíram e amadureceram seus sistemas de cultura nos últimos anos, o mesmo ocorreu com os municípios. Atualmente, dos 5.569 municípios brasileiros, 2.675 (48%) possuem Acordo de Cooperação Federativa publicado. Em 2018, 9,7% apresentam Plano aprovado em lei; 42,2%, Conselho; 32,2%, Fundo; e 23,1% realizaram conterências entre 2014 a 2018 (Tabela 4).

Tabela 4: Situação dos Sistemas Municipais de Cultura em 2018.

Condições dos municípios	quantidade de municípios	%
Adesão ao SNC (plataforma SNC, 2018)[12]	2642	47,4
Plano de Cultura aprovado em lei (MUNIC 2018)	542	9,7
Conselho de Cultura (MUNIC 2018)	2351	42,2
Fundo de Cultura (MUNIC 2018)	1795	32,2
Conferência entre 2014-2018 (MUNIC 2018)	1289	23,1

Fonte: dados extraídos do Portal SNC (http://portalsnc.cultura.gov.br/estatisticas/, acesso em 15.dez.2018, no que se refere à adesão ao SNC; e do IBGE (2019), no que se refere a Planos, Conselhos e Fundos. Elaboração dos autores.

Na relação dos municípios que aderiram ao SNC, observa-se que quase 90% dos estados possuem mais de 30% de suas municipalidades adeptas do Sistema (Tabela 5). Quando, no entanto, o parâmetro é o nível de formalização destes sistemas municipais, poucos são os que constituíram conselho, plano e fundo (Tabelas 6 e 7).

Tabela 5: Situação da adesão municipal ao SNC, por estado, em 2018.

Mobilização municipal nos estados	Quantidade de estados	%	estados
Estados em que mais de 60% dos municípios aderiram ao SNC	5	19,2	Ceará; Mato Grosso do Sul; Rio de Janeiro; Roraima; Santa Catarina
Estados em que entre 30,1% e 59,9% dos minicípios aderiram ao SNC	18	69,2	Acre; Amapá; Banhia; Espírito Santo; Goias; Maranhão; Mato Gosso; Minas Gerais; Pará; Paraíba; Paraná; Pernambuco; Piauí; Rio Grande do Norte; Rio Grande do Sul; São Paulo; Sergipe; Tocantins
Estados em que menos de 30% dos minicípios aderiram ao SNC	3	11,5	Alagoas; Amazonas; Rondônia

Fonte: IBGE (2019). Elaboração dos autores.

12 Conforme mencionado, o percentual de municípios com adesão, em 2020, é de 48%, contudo, o ano de referência da tabela é 2018.

Tabela 6: Estados com alto perentual de Conselhos/Planos/Fundos Municipais de Cultura e realização de Conferências Municipais, em 2018.

Mobilização municipal nos estados	quantidade de estados	%	estados
Estados em que mais de 60% dos municípios apresentam **Conselhos Municipais de Cultura**	5	19,2	Acre; Ceará; Mato Grosso; Mato Grosso do Sul; Rio de Janeiro
Estados em que mais de 60% dos municípios apresentam **Planos Municipais de Cultura**	0	0,0	x
Estados em que mais de 60% dos municípios apresentam **Fundo Municipal de Cultura**	2	7,7	Mato Grosso do Sul; Minas Gerais
Estados em que mais de 60% dos municípios realizaram **Conferência Municipal de Cultura** de 2014 a 2018	2	7,7	Amapá; Rio de Janeiro

Fonte: IBGE (2019). Elaboração dos autores.

Tabela 7: Estados com baixo percentual de Conselhos/Planos/Fundos Municipais de Cultura e realização de Conferências Municipais em 2018

Mobilização municipal nos estados	quantidade de estados	%	estados
Estados em que menos de 20% dos municípios apresentam **Conselhos Municipais de Cultura**	7	26,9	Alagoas; Amazonas; Pará; Piauí; Rondônia; Roraima; Tocantins
Estados em que menos de 20% dos municípios apresentam **Planos Municipais de Cultura**	24	92,3	Acre; Alagoas; Amapá; Amazonas; Banhia; Espírito Santo; Goiás; Maranhão; Mato Grosso; Mato Grosso do Sul; Minas Gerais; Pará; Paraíba; Paraná; Pernambuco; Piauí; Rio Grande do Norte; Rio Grande do Sul; Rondônia; Roraima; Santa Catarina; São Paulo; Sergipe; Tocantins
Estados em que menos de 20% dos municípios apresentam **Fundo Municipal de Cultura**	11	42,3	Alagoas; Amapá; Amazonas; Goiás; Pará; Paraná; Pernambuco; Piauí; Rio Grande do Norte; Rondônia; Tocantins
Estados em que menos de 20% dos municípios realizaram **Conferência Municipal de Cultura** de 2014 a 2018	13	50,0	Acre; Alagoas; Amazonas; Goiás; Mato Grosso; Minas Gerais; Pará; Paraíba; Piauí; Rio Grande do Sul; Rondônia; Roraíma; Tocantins

Fonte: IBGE (2019). Elaboração dos autores.

Quanto à existência do "CPF da cultura" (conselho, plano e fundo), apenas 375 municípios (6,7%) reúnem esses três instrumentos. Os estados que mais concentram percentuais de municípios nessa circunstância são, em primeiro lugar, o Rio de Janeiro, onde 30% dos municípios possuem o CPF; em segundo lugar, Acre e Ceará, ambos com 13,6%; em terceiro, Mato Grosso do Sul, com 11,4%; em quarto, Santa Catarina, com 10,8%. Os demais estados apontaram um percentual abaixo de 10% de municípios que cumprem estes quesitos (IBGE, 2019).

Em um panorama que visa a combinar o conjunto destes elementos (conselhos/planos/fundos/conferências), é possível apreender os estados onde há maior engajamento dos municípios em relação aos seus sistemas de cultura. Na Tabela 8, feita com base na média dos percentuais de conselhos, planos, fundos e conferências municipais, em que o verde sinaliza os maiores percentuais e o vermelho os menores, constata-se que Rio de Janeiro, Mato Grosso do Sul, Ceará e Acre são os estados que mais possuem municípios mobilizados em relação aos parâmetros do SNC.

Tabela 8: Gradação dos estados que possuem maior percentual de municípios com instituições referenciadas no SNC em 2018.

	RJ	MS	CE	AC	MG	AP	BA	SC	ES	RS	MA	MT	SP	PB	RN	PE	SE	GO	PR	PA	AM	RR	PI	RO	AL	TO
conselhos municipais (%)	76,7	70,9	67,4	63,6	57,0	37,5	48,2	55,3	51,3	51,7	35,0	63,1	44,8	35,4	29,3	29,2	29,3	28,5	23,1	16,7	14,5	13,3	16,5	15,4	14,7	14,4
planos municipais (%)	42,2	15,2	20,7	18,2	7,0	18,8	9,6	19,0	5,1	12,7	11,1	9,9	8,2	6,3	10,2	7,0	2,7	5,7	6,3	7,6	9,7	0,0	6,7	5,8	5,9	5,0
fundos municipais (%)	50,0	67,1	47,3	59,1	70,6	18,8	36,7	29,8	30,8	29,4	24,9	22,0	23,6	26,0	16,8	20,0	21,3	19,5	15,8	13,9	14,5	26,7	15,2	11,5	10,8	7,2
conferências municipais (%)	70,0	38,0	44,0	18,2	16,2	75,0	40,3	29,5	29,5	18,9	34,1	6,5	20,5	17,5	26,3	23,8	25,3	14,2	20,3	17,4	16,1	13,3	14,7	13,5	13,7	12,9
Percentual de municípios com CPF	30,0	11,4	13,6	13,6	6,4	6,3	6,7	10,8	5,1	9,1	6,0	6,4	5,9	4,5	7,2	4,9	0,0	3,7	4,8	4,2	6,5	0,0	3,6	3,8	2,9	2,9
Média (C+P+F+Conf)	59,7	47,8	44,8	39,8	37,7	37,5	33,7	33,4	29,2	28,2	26,3	25,9	24,3	21,3	20,7	20,0	19,7	17,0	16,4	13,9	13,7	13,3	13,3	11,5	11,3	9,9

Fonte: IBGE (2019). Elaboração dos autores.

OS SISTEMAS E AS POLÍTICAS ESTADUAIS DE CULTURA EM TEMPOS DE PANDEMIA

Nesta seção, examinamos as políticas adotadas pelos governos estaduais para o setor cultural, visando a minimizar os efeitos da pandemia. Para tanto, fizemos um levantamento nos portais do governo ou do órgão gestor de cultura dos dias 3 a 16 de junho, portanto, antes da aprovação da Lei Aldir Blanc (Quadro I). Nosso interesse era estabelecer o formato dessas políticas, quando foram lançadas, qual o orçamento, o quantitativo e a definição do público-alvo. Relacionamos esses dados ainda com a filiação partidária do governador, com o intuito de comprovar nossa hipótese secundária.

Quadro 1: Políticas estaduais emergenciais voltadas para a crise na cultura ocasionada pela pandemia

ESTADO	PARTIDO GOVERNADOR	ÓRGÃO GESTOR	EDITAL/DATA	VALOR	PÚBLICO ALVO	SETORES CONTEMPLADOS
Roraima	PSL	Secretaria de Estado da Cultura (SECULT)	Edital no 001/2020 credenciamento de artistas e "fazedores de cultura" - 09 de abril de 2020	até R$ 92.500,00	105 artistas e/ou "fazedores de cultura"	Culinária; Literatura; Artes Cênicas; Individual Música – Solo; Música – Dupla; Literatura impressa; Artes visuais Audiovisual; Música - Grupo ou Banda ; Artes Cênicas – Grupo
Amapá	PDT	Secretaria de Estado da Cultura do Amapá - SECULT	Edital de chamada pública no 001/2020 - SECULT circula Amapá – Convênio no 887106/2019 - 17 de Março de 2020.	R$ 938.000,00	137 projetos, programas e ações	Teatro e congêneres; Dança e congêneres; Circo e congêneres; Música popular, erudita e instrumental; Audiovisual e congêneres; Livro, leitura, literatura e bibliotecas; Artes plásticas, artes visuais e congêneres; Artesanato; Culturas populares, tradicionais e identitárias.
Amazonas	PSC	Secretaria de Estado de Cultura e Economia Criativa	Edital público no 04/2020 seleção de propostas para realização de atividades artísticas de conteúdo virtual - 31 de março de 2020	até R$ 300.000,00	até 300 propostas	Teatro, dança, circo, música, artes plásticas, literatura, audiovisual, arte digital, design, moda, gastronomia, cultura popular, afro-brasileira, cultura dos povos originários, comunidades tradicionais
Pará	MDB	Secretaria de Estado de Cultura do Pará	Edital de Credenciamento No 06/2019: Artistas, Profissionais e Fazedores da Cultura - 01 de abril de 2020.	195.000,00	até 130 credenciados	Teatro, dança, circo, música, contação de história, poesia, poema, artes visuais, artesanato e expressões culturais populares, afro brasileiras, indígenas e oriundas de comunidades tradicionais,
Acre	Progressista	Secretaria de Estado da Educação, Cultura e Esportes/FEM – Fundação de Cultura Elias Mansour	X	x	x	x
Rondônia	PSL	Secretaria Estadual dos Esportes, da Cultura e do Lazer	X	x	x	x

Tocantins	DEM	Agência do Desenvolvimento do Turismo, Cultura e Economia Criativa/Instituto Cidadania Amazônia	Edital do Projeto "Somos Todos o Tocantins" - 22 de maio de 2020	R$ 80.000,00	100 (cem) artistas	música
Mato Grosso	DEM	Secretaria de Estado de Cultura, Esporte e Lazer	Edital de chamada pública no 03/2020 Credenciamento de profissionais da cultura para realização de atividades culturais, em formato digital, transmitidos por meio da internet. "festival cultura em casa"- 14 de abril de 2020	R$ 300.000,00	até 170 ações culturais	Artes Cênicas (Teatro, Dança e Circo, etc); Artes Visuais (pintura, desenho, gravura, escultura, fotografia, instalação, artesanato, multimeios etc); Música; Literatura; Audiovisual e/ou Cinema, e/ou nas seguintes áreas temáticas: Culturas Tradicionais; Culturas LGBTQIA+; Cultura Negra e de Matriz Africana; Culturas Indígenas; Memória Social e Patrimônio Histórico; Grupos e Comunidades Étnicas.
Mato Grosso do Sul	PSDB	Fundação de Cultura de Mato Grosso do Sul	Edital de emergência para seleção pública n.o 002, de atrações culturais para a participação no "projeto MS cultura presente" - 01 de abril de 2020.	R$ 1.3000,00	até 722	Artes Cênicas (circo, dança, teatro); Música; Artes Visuais; Audiovisual; Artesanato; Literatura; Patrimônio Cultural.
Goiás	DEM	Secretaria de Cultura de Goiás	X	x	x	x
Maranhão	PC do B	Secretaria de Estado da Cultura	Credenciamento artístico e cultural. Edital de seleção no 01/2020 – UGCAC/SECMA edital de seleção viva à cultura - 20 de março de 2020	210.000,00	150	Artes Cênicas infantil; Banda / show; Banda / show infantil; Instrumental.
			Credenciamento artístico e cultural. Edital de seleção no 02/2020 – UGCAC/SECMA edital de seleção conexão cultural 2 - 06 de abril de 2020.	50.000	50	"CATEGORIA LIVRE": artes visuais, arte urbana, bandas de todos os gêneros, voz e violão, circo, dança, deejay, instrumental, teatro, show de humor, dentre outros
Piauí	PT	Secretaria de Estado de Cultura do Piauí – SECULT	Edital de credenciamento no 01/2020: artistas e fazedores da cultura - 25 de março de 2020.	x	x	Artes cênicas, artes visuais, música, literatura, audiovisual, expressões culturais populares

Ceará	PT	Secretaria da Cultura do Estado do Ceará	I Edital cultura dendica-sa festival arte de casa para o mundo - 31 de março de 2020	R$ 1.000.000,00	até 400 produtos	Música, teatro, dança, circo, literatura, cultura alimentar, audiovisual, artes visuais, humor, moda, cultura popular e tradicional, dentre outras
			Arte em rede - convocatória para seleção de projetos artísticos em formato digital – maio, 2020	R$ 210.000,00	140 projetos	Arte digital; Artes integradas (projetos que contemplem mais de uma linguagem artística, incluindo moda e design); Artes visuais e fotografia; Audiovisual; Circo; Cultura popular; Dança; Humor; Literatura, livro e leitura; Música; Patrimônio material e imaterial; Performance; Teatro; Produção, Gestão Cultural e apoio técnico; Outros
Rio Grande do Norte	PT	Fundação José Augusto (FJA)	Edital público simplificado 001/2020 "tô em casa e tô na rede" - 18/04/2020	R$ 199.500,00	105	Música, artes cênicas (Teatro, Dança, Circo e Performance), artes visuais, audiovisual, literatura, repente (incluindo- se cantoria de viola, aboio improvisado e coco embolado), outras expressões da cultura popular, dentre outras.
Paraíba	PSB	Secretaria de Estado da Cultura da Paraíba - SECULT	Edital no 002/2020 de chamamento público edital #culturapb-naweb credenciamento de propostas culturais em formato digital - 09 de junho de 2020	R$ 180.000,00	150	Artes cênicas, artes visuais, literatura, humor, música e patrimônio cultural imaterial; história em quadrinhos; obra audiovisual; cultura, arte e história paraibana
Pernambuco	PSB	Secretaria de Cultura	X	x	x	x
Bahia	PT	Secretaria de Cultura do Estado da Bahia/Fundação Cultural do Estado da Bahia	Edital no 001/2020 calendário das artes 2020, 8a edição – maio/2020	R$ 500.000,00	200	Artes nas suas diversas formas de expressão (criação, difusão, formação, memória)
Alagoas	MDB	Secretaria de Estado da Cultura de Alagoas	Edital no 04/2020-SECULT/AL festival 'dendi' casa tem cultura - 17 de abril de 2020.	R$ 300.300,00	340	Artes cênicas; arte cênica infantil; banda / show/ infantil; instrumental; literatura; voz e violão; formação técnica
Sergipe	PSD	Fundação de Cultura e Arte Aperipê de Sergipe	Edital de seleção para o projeto reinvente-se 2020 – abril/2020	R$112.000,00.	X	Música, Teatro, Dança, Circo, Audiovisual, Artes Visuais, Cultura Popular e Tradicional

Espírito Santo	PSB	Secretaria de Estado da Cultura – SECULT	Seleção emergencial de propostas artísticas e culturais para apresentações no estado do espírito santo - edital de seleção de propostas no 002/2020 - 03 de abril de 2020	R$ 360.000,00	300	Música, artes cênicas (teatro, dança, performance, artes circenses) e expressões culturais populares para os públicos adulto e infantil;
São Paulo	PSDB	Secretaria de Cultura e Economia Criativa	X	x	x	x
Rio de Janeiro	PSC	Secretaria de Estado de Cultura e Economia Criativa	Edital apresentação em plataforma digital no âmbito do programa "cultura presente nas redes" – 15 de abril de 2020	3.750.000,00	1500	Música, literatura, artes visuais, audiovisual, dança, teatro, circo, moda, museus, cultura alimentar, expressões culturais populares.
Minas Gerais	Partido Novo	Secretaria de Estado de Cultura e Turismo (SECULT)	Edital FEC 02/2020 "arte salva"	R$ 2.500.000,00	máximo de 1.315 prêmios	I. Artes cênicas, incluindo teatro, dança, circo, ópera e congêneres; II. Audiovisual, incluindo cinema, vídeo, novas mídias e congêneres; III. Artes visuais, incluindo artes plásticas, design artístico, design de moda, fotografia, artes gráficas, filatelia, numismática e congêneres; IV. Música; V. Literatura, obras informavas, obras de referência, revistas e congêneres; VII. Preservação e valorização do patrimônio imaterial, inclusive culturas tradicionais, populares, artesanato e cultura alimentar; IX. Áreas culturais integradas.
Paraná	PSD	Secretaria de Estado da Comunicação Social e da Cultura/ Superintendência Geral da Cultura[13]	Edital nº 02/2020 de chamamento para licenciamento de conteúdo cultural digital cultura feita em casa - 25 de junho de 2020.	R$ 1.020.000,00	510	Artes Cênicas, Música, Literatura, Livro e Leitura, Artes Visuais, Expressões Culturais, Populares, Indígenas e Oriundas de Comunidades Tradicionais e Audiovisual

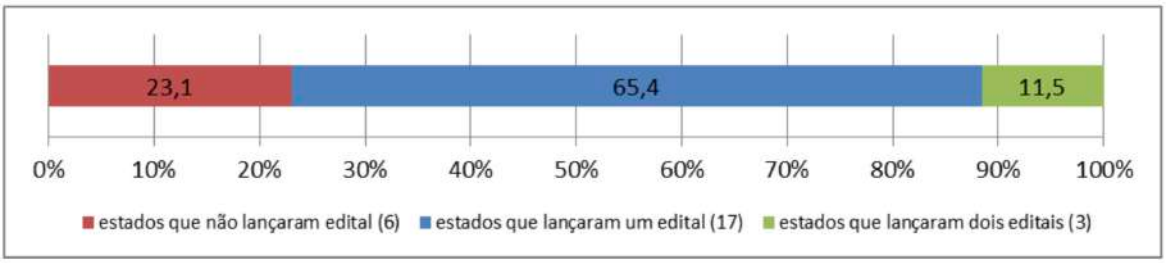
13 Lançou um "Pacote de Medidas de Apoio e Fortalecimento do Setor Cultural". Dos editais previstos especificamente para esse pacote, excluindo, por exemplo, a prorrogação de editais anteriores, os lançados até a data do levantamento foram os dois indicados na tabela.

			Edital nº 01/2020 de chamamento para licenciamento de obras audiovisuais – junho de 2020	R$ 200.000,00	até 50 curtas-metragens e 25 longas/ telefilmes	Audiovisual
Santa Catarina	PSL	Fundação Catarinense de Cultura (FCC)	X	x	X	x
Rio Grande do Sul	PSDB	Secretaria de Estado da Cultura – SEDAC	Edital no 01/2020 - universidade FEEVALE / SEDAC-RS financiamento de projetos culturais digitais FAC DIGITAL RS – maio de 2020	R$ 2.910.000,00	1.940	Artes visuais; Audiovisual; Artesanato; Culturas Populares; Cultura Viva; Circo; Diversidade Linguística; Dança; Livro, Leitura e Literatura; Memória e Patrimônio; Museus; Música e Teatro

Fonte: portal dos governos ou dos órgãos de cultura. Elaboração dos autores

Como se percebe, a maioria dos governadores (20) optou por dar uma resposta político-cultural à crise no setor (Gráfico 1) e essa opção foi, em todos os casos, a do lançamento de edital[14]. Observa-se ainda que o agendamento, a formulação e o lançamento desses editais, no geral, foram rápidos, concentrando-se nos meses de março e abril (Gráfico 2).

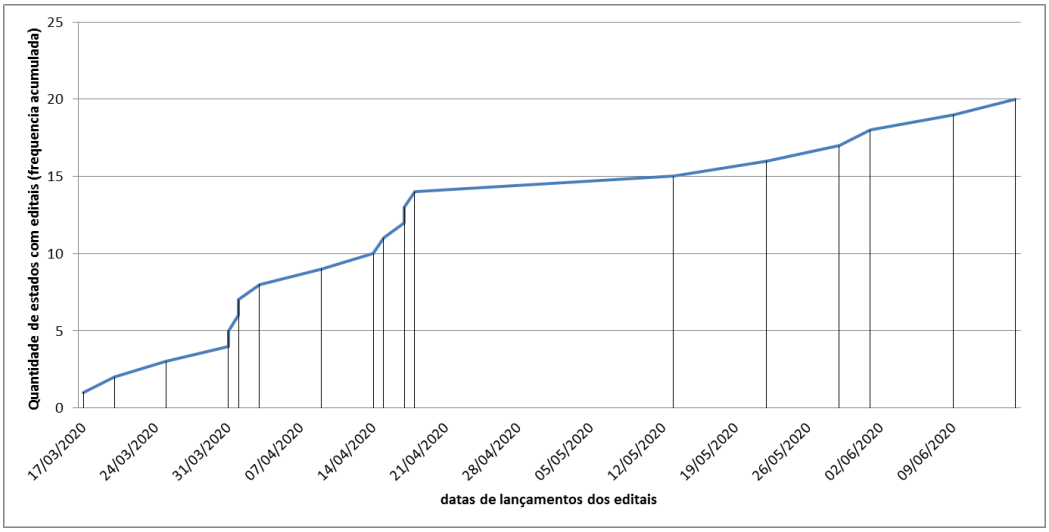
Gráfico 1: Estados e lançamento de editais para minimização dos impactos da pandemia no setor cultural até 16 de junho de 2020



Fonte: portal dos governos ou dos órgãos estaduais de cultura. Elaboração dos autores.

14 Não foram consideradas no levantamento ações paliativas como distribuição de cesta básica para artistas e artesãos.

Gráfico 2: Estados com editais voltados para a minimização dos impactos da pandemia no setor cultural, por data de lançamento até 16 de junho de 2020



Fonte: portal dos governos ou dos órgãos estaduais de cultura. Elaboração dos autores.

Na relação entre o valor destinado em cada edital e o quantitativo do público que se espera contemplar, se destacam os Estados do Rio de Janeiro e do Rio Grande do Sul (Tabelas 9 e 10). Com exceção de Tocantins, que se restringiu à música, os demais estados lançaram editais para amplos segmentos da produção cultural, incluindo culturas populares, indígenas, afrobrasileiras e LGBTQIA+, entre outras. Pode-se conjecturar que essa abertura é uma herança da concepção ampliada de cultura e, portanto, de política cultural, que orientou a atuação do MinC nos governos petistas e terminou por pautar as gestões estaduais e municipais.

Tabela 9: Valores declarados nos editais estaduais direcionados à minimização dos impactos da pandemia no setor cultural até 16 de junho de 2020.

Valor total do edital	quantidade de estados	%	estados
3 |--- 4 milhões	1	5,0	Rio de Janeiro
2 |--- 3 milhões	2	10,0	Rio Grande do Sul
1 |--- 2 milhões	3	15,0	Mato Grosso do Sul; Paraná; Ceará
1/2 | --- 1 milhão	3	15,0	Amapá; Roraima; Banhia
0 | --- 1/2 milhão	10	50,0	Espírito Santo; Alagoas; Amazonas; Mato Grosso; Maranhão; Rio Grande do Norte; Pará; Paraíba; Sergipe; Tocantins
Não menciona	1	5,0	Piauí

Fonte: portal dos governos ou dos órgãos estaduais de cultura. Elaboração dos autores.

Tabela 10: Previsão de contemplados declarados nos editais estaduais direcionados à minimização dos impactos da pandemia no setor cultural até 16 de junho de 2020.

Quantidade de ações/artistas contemplados	quantidade de estados	%	estados
1500 | --- 2000	2	10,0	Rio Grande do Sul; Rio de Janeiro
1000 | --- 1500	1	5,0	Minas Gerais
500 | --- 1000	3	15,0	Mato Grosso do Sul: Paraná: Ceará
0 | --- 500	12	60,0	Alagoas: Espírito Santo; Amazonas; Banhia; Maranhão; Mato Grosso; Paraíba; Amapá; Pará; Roraíma; Rio Grande Norte; Tocantins
Não maciona	2	10,0	Piauí; Sergipe

Fonte: portal dos governos ou dos órgãos estaduais de cultura. Elaboração dos autores.

Quando cruzamos os dados do Quadro I com aqueles da seção anterior, mais especificamente no que se refere às variáveis 1. leis do sistema; 2. conselho; 3. plano; 4. fundo e 5. conferência, percebe-se que os estados que não lançaram edital exibem percentagens menores na implantação desses instrumentos, com exceção do fundo de cultura. A maior A disparidade, entretanto, se refere à realização de conferências (16,7%), iniciativa que, entre as listadas, é a mais signficativa no que se refere à mobilização e ao engajamento dos agentes na formulação das políticas culturais.

Tabela 11: Percentual de estados que lançaram editais até 16 de junho de 2020 e elementos dos Sistemas Estaduais de Cultura.

Elemento do Sistema Estadual de Cultura	Estados com nenhum edital (n:6)	Estados com um edital (n:17)	Estados com dois editais (N:3)
Lei do Sistema Estadual de Cultura	**50,0**	64,7	100,0
Conselho Estadual de Cultura (IBGE, 2019)	100,0	100,0	100,0
Plano Estadual de Cultura em lei (IBGE, 2019)	**50,0**	52,9	100,0
Fundo Estadual de Cultura (IBGE, 2019)	100,0	88,2	100,0
Conferência nos últimos 4 anos (IBGE, 2019)	**16,7**	47,1	33,3

Fonte: portal dos governos ou dos órgãos estaduais de cultura, no que se refere aos editais; do Portal SNC (http://snc.cultura.gov.br/adesao/consultar/estado, acesso em 18.jul.2020, no que se refere à leis de Sistemas; e do IBGE (2019), no que se refere aos Planos, Conselhos e Fundos. Elaboração dos autores.

Por outro lado, entre os estados que mais prontamente reagiram às reinvidicacões do campo cultural local, ou seja, que lançaram seus editais já no primeiro mês de decretada a pandemia no País (março), destaca-se que a maioria tinha realizado conferências estaduais de cultura nos últimos quatro anos. Esse percentual vai decrescendo nas categorias de editais lançados nos meses seguintes e é bem menor nos estados que não lançaram editais (Tabela 12).

Tabela 12: Período dos editais lançados até 16 de junho de 2020 e elementos dos Sistemas Estaduais de Cultura

Elemento do Sistema Estadual de Cultura	Estados que lançaram primeiro edital em **março** (n:5)	Estados que lançaram primiro edital em **abril** (n:9)	Estados que lançaram primeiro edital em **maio** (n:3)	Estados que lançaram primeiro edital em **junho** (n:3)	Estados que **não lançaram edital** (n:6)
Lei do Sistema Estadual de Cultura	60,0	55,6	100,0	100,0	**50,0**
Conselho Estadual de Cultura (IBGE, 2019)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Plano Estadual de Cultura em lei (IBGE, 2019)	60,0	55,6	66,7	66,7	**50,0**
Fundo Estadual de Cultura (IBGE, 2019)	80,0	100,0	100,0	66,7	100,0
Conferência nos últimos 4 anos (IBGE, 2019)	**60,0**	44,4	33,3	33,3	**16,7**

Fonte: portal dos governos ou dos órgãos estaduais de cultura, no que se refere aos editais; do Portal SNC (http://snc.cultura.gov.br/adesao/consultar/estado, acesso em 18.jul.2020, no que se refere à leis de Sistemas; e do IBGE (2019), no que se refere aos Planos, Conselhos e Fundos. Elaboração dos autores.

Quando tomamos como referência a situação dos sistemas municipais de cultura, temos um contexto muito próximo àquele da Tabela 11. A despeito dos baixos percentuais de mobilização municipal (ver Tabelas 6 e 7), observa-se que o conjunto dos estados que lançaram editais concentram os municípios mais mobilizados no que tange à adesão ao SNC, à existência de conselhos municipais e à realização de conferência nos últimos anos.

Tabela 13: Relação da mobilização dos municípios em cada Estado e lançamento de editais estaduais.

Condição do conjunto de municípios no estado	Estados que não lançaram edital	%	Estados que lançaram editais	%
mais da metade dos municípios são adeptos do SNC	1	16,7	9	**45,0**
mais da metade dos municípios com **conselho** (IBGE, 2018)	2	33,3	7	**35,0**
mais da metade dos municípios com **plano** (IBGE, 2018)	0	0,0	0	0,0
mais da metade dos municípios com **fundo** (IBGE, 2018)	1	16,7	3	15,0
mais da metade dos municípios realizou **conferência** entre 2014 e 2018	0	0,0	2	**10,0**

Fonte: portal dos governos ou dos órgãos estaduais de cultura, no que se refere aos editais; do Portal SNC (http://snc.cultura.gov.br/adesao/consultar/estado, acesso em 18.jul.2020, no que se refere à leis de Sistemas; e do IBGE (2019), no que se refere aos Planos, Conselhos e Fundos. Elaboração dos autores.

Essa relação nos leva a crer que os estados que possuem mais municípios mobilizados em torno de seus Sistemas são os que lançaram ações para o setor cultural diante da crise sanitária. Tal afirmação, entretanto, precisa ser entendida com cautela, haja vista, num exemplo, o fato de que o Acre não lançou edital e, no entanto, é um dos estados que possui a maioria dos municípios mobilizados. Além disso, os outros estados que não lançaram editais não têm os piores percentuais de mobilização municipal. Assim, a institucionalização estadual em relação às políticas culturais, sobretudo de leis de sistema, planos e realização de conferências, parece ter exercido mais efeito direto sobre os editais do que o quantitativo de mobilização municipal.

Transpondo os Sistemas de Cultura como influência nas políticas estaduais de emergência ao setor, observamos o fator político-partidário. Dessa maneira, os estados que não lançaram editais, com exceção de Pernambuco (PSB), são governados por partidos situados no centro ou na direita do espectro partidário[15] (Tabela 14).

15 No que se refere à filiação partidária, como a definição de qual partido é de esquerda, centro ou direita é bastante controversa, optamos por utilizar o cruzamento entre as classificações sistematizadas por Tarouco e Madeira (2013) e a classificação de Adriano Codato, Fábia Berlatto e Bruno Bolognesi (2018). Para os partidos que não foram classificados por esses autores, recorremos à autoclassificação segundo enquete feita pelo jornal *O Estado de São Paulo* (PASSARELI; BERALDO, 2019).

Tabela 14: Estados com lançamento de editais e orientação partidária

orientação do partido	estados que não lançaram editais	%	estados que lançaram editais	%
Direita	4	**66,7**	8	40,0
Centro	1	**16,7**	4	**20,0**
Esquerda	1	16,7	8	**40.0**

Fonte: portal dos governos ou dos órgãos estaduais de cultura. Elaboração dos autores.

CONCLUSÕES

A pesquisa apontou que a maioria dos governadores lançou editais de emergência como resposta à crise ocasionada pelo covid-19 e isso logo nos dois primeiros meses após decretada a pandemia pela OMS (março e abril). De imediato, é possível estabelecer uma relação dessa agilidade com a existência de Sistemas Estaduais de Cultura, porquanto todos os estados aderiram ao SNC. A análise mais refinada dos dados referenda essa afirmação, embora aponte para uma situação mais complexa.

Assim, os estados, cujos governadores não lançaram editais, são os que possuem as menores percentagens relativamente à implantação dos instrumentos próprios ao Sistema e à realização de conferências estaduais. Em sentido oposto, aqueles que reagiram de modo mais célere, lançando os editais já em março tinham, na maioria, realizado suas conferências de cultura nos últimos quatro anos. Encontramos uma situação parecida com referência à situação dos Sistemas Municipais de Cultura, pois, com exceção do Acre, os estados que lançaram editais concentram os municípios mais mobilizados na adesão ao SNC, na criação de conselhos municipais e na realização de conferências.

É legítimo afirmar, portanto, que estes dados referendam nossa hipótese principal, qual seja, a de que se deu mais prontamente uma resposta de política pública à crise nos estados com sistemas estaduais e municipais de cultura consolidados. Isso porque há maior mobilizacão e mais cobrança por parte dos agentes culturais, bem como existe maior institucionalizacão da política cultural. No que diz respeito à hipótese secundária, ou seja, do papel da variável "filiação partidária", ela também se mostrou consistente, pois, dos seis estados que não lançaram edital, apenas Pernambuco tem um governador filiado a um partido de esquerda, apontando assim para o confronto estabelecido entre governos conservadores e o campo cultural. Esta constatação abre novos horizontes de pesquisa no sentido, por exemplo, de perceber a

relação entre os antagonismos políticos e culturais vigentes no País e as tomadas de decisão relativamente às políticas públicas de cultura nos estados e nos municípios.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARBALHO, Alexandre. **Sistema Nacional de Cultura:** Campo, saber e poder. Fortaleza: UECE, 2019.

_____. Política cultural em tempo de crise: o Ministério da Cultura no Governo Temer. **Revista de Políticas Públicas da UFMA**, v. 22, p. 239-260, 2018.

_____. Acho que o que eu peguei foi uma coisa meio fora do normal? Mobilização e crise na gestão Ana de Hollanda. In: CALABRE, Calabre; LIMA, Deborah Rebello (Org.). **Políticas culturais:** conjunturas e territorialidades. Rio de Janeiro: Casa de Rui Barbosa, 2017a, v. 1, p. 33-48.

_____. Em tempos de crise: o MINC e a politização do campo cultural brasileiro. **Políticas Culturais em Revista,** v. 10, p. 23-46, 2017b.

BEZERRA, Tony Gigliotti. **Sistema Nacional de Cultura:** conceitos, histórias e comparações. (Dissertação). Mestrado em Cultura e Sociedade. Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2017.

BOTELHO, Isaura. **Dimensões da cultura.** Políticas culturais e seus desafios. São Paulo: Sesc, 2016.

CARVALHO, Cristina; SILVA, Rosimeri; GUIMARÃES, Rodrigo. Sistema Nacional de Cultura: a tradução do dinâmico e do formal nos municípios da região Sul. **CADERNOS EBAPE. BR,** v. 7, no 4, artigo 10, Rio de Janeiro, Dez. 2009

CODATO, Adriano; BERLATTO, Fábia; BOLOGNESI, Bruno. Tipologia dos políticos de direita no Brasil: uma classificação empírica. **Anál. Social,** Lisboa, n. 229, p. 870-897, dez. 2018.

IBGE. **Perfil dos Estados e dos municípios brasileiros: cultura - 2014.** Rio de Janeiro: IBGE, 2015. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/habitacao/16770-pesquisa-de-informacoes-basicas-estaduais.html?edicao=25509&t=downloads. Acesso em 01.jul.2020 e https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/educacao/10586-pesquisa-de-informacoes-basicas-municipais.html?=&t=o-que-e, acesso em 01/07/2020

IBGE. **Perfil dos Estados e dos municípios brasileiros: cultura - 2018.** Rio de Janeiro: IBGE, 2019. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/habitacao/16770-pesquisa-de-informacoes-basicas-estaduais.html?edicao=25509&t=downloads. Acesso em 01/07/2020 e https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/educacao/10586-pesquisa-de-informacoes-basicas-municipais.html?=&t=o-que-e, acesso em 01/07/2020.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Políticas Sociais - Acompanhamento e Análise.** N0.12. Brasília: IPEA, 2006.

MEIRA, Márcio. Gestão cultural no Brasil: uma leitura do processo de construção democrática. *In:* RUBIM, Albino (org). **Política cultural e gestão democrática no Brasil.** São Paulo: Perseu Abramo, 2016. p. 17-36.

MINC. **1ª Conferência Nacional de Cultura 2005/2006:** Estado e sociedade construindo políticas públicas de cultura. Secretária de Articulação Institucional do Ministério da Cultura. Brasília: Ministério da Cultura, 2007.

MINC. **Anais da III Conferência Nacional de Cultura.** Uma Política de Estado para a Cultura: Desafios do Sistema Nacional de Cultura. Brasília, MinC, s/d.

PASSARELLI, Vinicius; BERALDO, Paulo. Maioria dos partidos se identifica como de centro. **O Estado de São Paulo,** n. 46089, 25/12/2019. Política, p. A4. Disponível em https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,maioria-dos-partidos-se-identifica-como-de-centro,70003135964. Acesso em 06.jul.2020

PEIXE, João Roberto. Sistema Nacional de Cultura: um novo modelo de gestão cultural para o Brasil. In: RUBIM, Albino (org). **Política cultural e gestão democrática no Brasil.** São Paulo: Perseu Abramo, 2016. p. 221-246.

TAROUCO, Gabriela da Silva; MADEIRA, Rafael Machado. Partidos, programas e o debate sobre esquerda e direita no Brasil. **Revista de Sociologia e Política,** v. 21, n. 45, p. 149-165, 2013.

INFODEMIA NO CEARÁ

O DEBATE PARLAMENTAR EM TORNO DO ESTABELECIMENTO DA VERDADE FACTUAL NO COMBATE ÀS *FAKE NEWS*

EMANUEL FREITAS DA SILVA[1]
CAMILA CARVALHO FREIRE[2]

INTRODUÇÃO

A pandemia de covid-19 - cujos três primeiros casos seriam confirmados em 15 de março de 2020 - quando chegou ao Ceará, além da necessidade de reestruturação do sistema de saúde e da exigência de medidas de isolamento social para tentar minorar, ao máximo, a expansão da doença e a super ocupação de leitos hospitalares, trouxe a preocupação com a circulação de informações cujo teor não teria a sua factualidade e veracidade confirmadas. Ou seja, além daquela que já seria uma urgência – o atendimento àqueles que viriam a ser acometidos com a doença – os governos, incluídos o do Ceará, haveriam de entrar em cena no que diz respeito à batalha da comunicação em tempos de pandemia.

Não sendo o objetivo deste capítulo fazer uma abordagem geral dos dados relativos à pandemia do novo coronavírus em nosso Estado, algo que o leitor encontrará nos diversos capítulos que compõem esta coletânea[3], analisaremos, aqui, a batalha travada pelo Governo do Ceará, desde a propositura e mobilização da base governista na Assembleia Legislativa do Estado, de um projeto de lei que visava a multar notícias falsas em relação a aspectos de saúde pública publicadas em tempos de pandemia, e a construção discursiva de oposição por parte de parlamentares que buscavam deslegitimar o projeto, alcunhando-o como “censura” e “ameaça à liberdade de expressão” e ao “exercício parlamentar”.

---

1 Professor do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas (UECE), doutor em Sociologia (UFC). Contato: emanuel.freitas@uece.br.
2 Mestranda em Políticas Públicas e Planejamento (UECE), jornalista e assessora parlamentar. Contato: camilacarvalhofreire@gmail.com.
3 E também é encontrado em balanço em: https://cienciapolitica.org.br/analises/especial-abcp-3a-edicao-estados-regiao-nordeste/artigo/especial-abcp-acoes-ceara-enfrentamento-pandemia.

Assim sendo, este capítulo está assim estruturado: inicialmente, breves considerações sobre o fenômeno das *fake news* e suas relações com a ideia de pós-verdade, apontando seus principais elementos, dando ênfase à *infodemia;* discussão e análise do projeto de lei 72/20, de autoria da deputada Augusta Brito (PCdoB), que versava sobre a punição à notícias falsas em momentos de pandemia; análise dos argumentos favoráveis e contrários durante a discussão do projeto, por meio da análise da transcrição do discurso dos parlamentares no decurso da sessão deliberativa remota; e, por fim, uma consideração analítica sobre a importância da verdade factual para os regimes democráticos contemporâneos.

FAKE NEWS, INFODEMIA E A POLÍTICA DE CHECAGEM NO CEARÁ

A atuação da mentira, seja no campo político ou na vida social em geral, não é uma novidade, como nos lembra Charaudeau (2006), tendo mesmo um espaço de influência da mentira em decisões políticas no curso da história da humanidade (BUCCI, 2019a). Boatos, mentiras, fofocas, rumores, estórias e notícias falsas são elementos ocorrentes na vida social há tempos, mobilizadas, sobretudo, em momentos eleitorais, para angariar adesões assentadas em informações enganadoras.

O fenômeno das *fake news*, por sua vez, diz respeito à produção em massa de informações falsas em uma realidade social de midiatização da sociedade com patamares jamais alcançáveis, num misto de suportes material-digital que envolvem textos, imagens, *memes* e sons; tudo isso, numa escala quase que industrial (SUMPTER, 2019; KAISER, 2020).

D'Ancona (2018) compreende o fenômeno das *fake news* como algo distinto da mentira, ação "própria da classe política", sendo mais bem compreendida no plano da "resposta do público às mentiras do político". Aos moldes de uma "convivência indiferente com a mentira dos políticos", o fenômeno é mais bem compreendido como uma "segurança emocional" produzida por uma quantidade sem fim de "informações inverossímeis" por meio das quais a "verdade perde sua primazia epistemológica", alicerçada no colapso da confiança nas instituições tradicionais, sobretudo a mídia tradicional (como "fiadora da verdade"), fazendo com que o eleitor/seguidor/sujeito opte por aquilo que expressa melhor verossimilhança com seu conjunto valorativo. O verdadeiro, pois, deixa de ser o factual e passa a ser o criado como tal; es-

taríamos de volta, em política, à crença como produtora de sentidos, uma nova modalidade de "manipulação da opinião pública", como nos lembra Charaudeau (2016, p.114), em que a credibilidade do enunciador se desloca da razão para a "exaltação de valores"

Utilizamos, aqui, a seguinte definição do fenômeno, que nos auxilia na sua compreensão e particularização, relativamente ao fenômeno maior da "mentira" na vida social:

> As *fake news* – que agora vitimam o debate público no mundo todo como um vírus que inverte os vetores dos processos decisórios democráticos – constituem outra modalidade de mentira. Incrível como até agora essa noção não foi assimilada. Nas fake news, a primeira fraude se refere à natureza daquele relato. Antes de dizer uma verdade ou uma mentira, as *fake news* falsificam sua condição: apresentam-se como enunciados produzidos por uma redação profissional, mas não são isso. As *fake news* simulam uma linguagem jornalística, às vezes adotam o jargão e os cacoetes de uma reportagem profissional em vídeo, áudio ou texto, mas são outra coisa. Elas se fazem passar por jornalismo sem ser jornalismo. São *news* falsificadas, mais ou menos como existem notas de dólar falsificadas. A sua origem é desconhecida. Impossível encontrar o autor. Impossível ter com quem reclamar do seu conteúdo. (BUCCI, 2019b, p.38).

Observemos que, na conceituação do autor, com a qual concordamos, as chamadas *fake news,* apesar de se mostrarem como informação, não são *news,* ou seja, não são notícias. Não podem ter identificada sua fonte; apenas aquele que a faz circular, ou seja, aquele que a *compartilha*. Mesmo valendo-se de linguagem e suporte material, ou digital, próprios à imprensa, não são jornalismo, não são informação (*news*)[4], mas uma outra realidade assim definida:

> As *fake news* [...] são uma outra modalidade de mentira, com distinções muito bem marcadas:

4 Definição semelhante é fornecida por Binenbonjm (2020): *"Fake news* são mensagens falsas, criadas por meios fraudulentos, com o objetivo de causar danos a pessoas ou instituições. À falta de tradução mais adequada, prefiro chamá-las de *notícias fraudulentas*, já que a falsidade é apenas um de seus elementos. O uso de perfis e contas falsas, mecanismos de inteligência artificial e robôs que impulsionam maciçamente mentiras deletérias deu escala e relevância ao fenômeno, capaz de comprometer a lisura das escolhas individuais e coletivas".

> 1-São uma falsificação de relato jornalístico ou de enunciado opinativo nos moldes dos artigos publicados em jornal. Portanto, as *fake news* são uma modalidade de mentira necessariamente pós-imprensa;
> 2-Provém de fontes desconhecidas – sua origem é remota e inacessível;
> 3-Sua autoria é sempre forjada. Quando se valem de excertos de textos reais, descontextualizam os argumentos para produzir entendimentos falsos;
> 4-Têm – sempre – o propósito de lesar os direitos do público, levando-o a adotar decisões contrárias àquelas que tomaria se conhecesse a verdade dos fatos. As *fake news* tapeiam o leitor em diversas áreas: na política, na saúde pública, no mercado de consumo, na ciência (umas asseguram que a terra é plana);
> 5-Dependem da existência de tecnologias digitais da internet – com big data, algoritmos dirigindo o fluxo de conteúdos nas redes sociais e o emprego de inteligência artificial;
> 6-Agem num volume, numa escala e numa velocidade sem precedentes na história;
> 7-Por fim, as notícias fraudulentas dão lucro (além de político, econômico). Elas se converteram num negócio obscuro. (BUCCI, 2019b, pp. 41-42).

Esses elementos são possíveis em meio a sociedades que se "midiatizaram", que passaram a ter considerável parte de seus processos sociais produzidos e reproduzidos por meio de tecnologias digitais e ambientes virtuais, sobretudo por meio das redes sociais, situação a que alguns autores aludem como sendo própria de "enxames digitais" (HAN, 2018), em que a ideia de entretenimento, tribo e emoção passa a valer como critério próprio ao aferimento de uma informação. Funde-se a lógica da multidão e da bolha.

> As redes sociais acrescentam à paisagem globalitária um pacote inédito de perversidades. Agora, as notícias circulam segundo os ditames do entretenimento, que se orientam exclusivamente por fontes pulsionais, sem as mediações da razão. [...] Nas redes sociais, diferentemente do que acontecia da televisão ou no cinema, a propagação das mensagens depende diretamente da ação das audiências, nas quais o desejo leva vantagem sobre o pensamento. Uma notícia falsa só se difunde à medida que corresponda à

> emoções, quaisquer emoções, “positivas” ou “negativas”. Sobre o factual, predomina o sensacional – daí o sensacionalismo. Sobre o argumento, o sentimento ou sentimentalismo [...] Os algoritmos das redes sociais estimulam e fortificam as bolhas. (BUCCI, 2018, pp. 27-28).

Em sociedades midiatizadas, como é a nossa, haveria de se supor que momentos de gravidade social, como é a realidade pandêmica da covid-19, propiciassem às pessoas melhor compreensão e colaboração com as autoridades públicas no sentido de maior esclarecimento e propagação de informações factuais. Não tem sido, contudo, o que se observa durante o atual momento em diversas partes do mundo. As recomendações das autoridades sanitárias e políticas são acompanhadas, ou ofuscadas, por uma onda de notícias falsas, carregadas de desinformação, que, além de propagar inverdades no campo da “guerra de narrativas”, também dificultam o êxito das políticas públicas adotadas para o combate à pandemia. Número de mortos, quantidade de leitos de UTI e de enfermarias, qualidade de respiradores, valores gastos com a aquisição de equipamentos e insumos hospitalares, eficácia das medidas de distanciamento e do uso de máscaras: tudo isso tem é alvo de reiteradas mensagens produzidas quase que industrialmente no intuito de operar confusão e desordem, sobretudo cognitiva, entre as pessoas , mormente as situando em desacordo relativamente aos governantes.

É, pois, nesse sentido que compreendemos o vocábulo – neológico e não dicionarizado - **infodemia,** correspondente a um excesso de informações que, dadas sua quantidade e velocidade, tornam difícil a identificação de suas fontes. Acompanhamos assim a definição desse neologismo:

> A palavra infodemia se refere a um grande aumento no volume de informações associadas a um assunto específico, que podem se multiplicar exponencialmente em pouco tempo devido a um evento específico, como a pandemia atual. Nessa situação, surgem rumores e desinformação, além da manipulação de informações com intenção duvidosa. Na era da informação, esse fenômeno é amplificado pelas redes sociais e se alastra mais rapidamente, como um vírus (ZARACOSTAS, 2020, p. 676; tradução da OPAS).

Assim, o assunto específico aqui tratado, a pandemia da covid-19, dada sua potencial extensão (todas as pessoas que podiam/podem vir a ser infectadas). Faz produzir uma série ininterrupta de informações, inclusive em decorrência da "novidade" que é a doença, que nem sempre se norteiam pelas noções de factualidade, veracidade e informação. A infodemia não diz respeito apenas ao uso de mentiras, o que a caracterizaria como *fake news;* ela consiste tanto na utilização de mentiras para conformar uma desinformação, como também, da utilização de descobertas em parte verdadeiras, mas ainda inconclusivas, no intuito de confundir a opinião pública a que se dirige, ou a indivíduos, sendo utilizadas, deliberadamente ou não, de modo equivocado. Exemplo disso foram os reiterados processo de comunicação produzidos em torno da cloroquina como remédio de efeitos efetivos contra a covid-19[5].

Somente em março, por exemplo, mês em que o Brasil e o Ceará tiveram seus primeiros casos confirmados, mais de 361 milhões de vídeos com a classificação "covid-19" foram carregados durante o mês de março na plataforma *You Tube*[6], o que nos dá uma dimensão do volume e alcance de um conjunto de informações, nem sempre factuais ou informativas, em momentos como o que estamos vivendo.

Em momentos de pandemia, a desinformação pode tornar as pessoas ainda mais vulneráveis e os governos mais questionáveis do ponto de vista das políticas adotadas, passando a desconfiança a ser o juízo por excelência em relação ao que está sendo feito. Parte das desinformações produzidas e compartilhadas em momentos como o atual se ancora em teorias conspiratórias[7], circulando acima de tudo por meio de informações imprecisas e falsas sobre todos os aspectos da doença: como o vírus se originou, a causa, o tratamento e o mecanismo de propagação, as devidas medidas de contenção do contágio etc.

5 Interessante notar como, em tempos de pós-verdade, as idas e vindas da OMS em torno da eficácia do medicamento para o tratamento da covid, longe de produzir um maior esmero pela sua utilização, produziu mais ênfase em seu poder curativo, nos dando mostras de que a verdade com a qual se lida nesses tempos não é a da factualidade. Sobre isso, ver a interessante matéria, assinada por Elvira Lobato, disponível em: https://piaui.folha.uol.com.br/infodemia-crendice-e-coronavirus/.

6 Fonte: https://iris.paho.org/bitstream/handle/10665.2/52054/Factsheet-Infodemic_por.pdf?-sequence=14 (Acesso em: 25 jul; 2020).

7 Como a ideia tão repetida de que o novo coronavírus havia sido uma produção laboratorial chinesa para ameaçar o capitalismo e fazer avançar o comunismo, tese defendida sobretudo por simpatizantes dos presidentes Donald Trump e Jair Bolsonaro, reproduzindo, sobretudo por meio de *hastags,* a ideia de "vírus chinês".

Vejamos alguns exemplos mais comuns de desinformações produzidas durante a atual pandemia[8] : “novo coronavírus foi fabricado em laboratório na China”; “remédio milagroso cura pacientes da COVID-19”; “remédio utilizado para conter sangramentos em crianças homofílicas tem sido testado com sucesso em hospital da Suécia”; “mídia esconde informação para beneficiar grandes indústrias farmacêuticas”; “gargarejo feito com produtos caseiros mata vírus ainda na garganta”; “pesquisador americano John Smith revela em estudo que mistura com alho e limão pode matar até 95% das moléculas do novo vírus descoberto na China”.

Em sociedades midiatizadas, como a nossa, tal conjunto de desinformações é fácil e rapidamente absorvido pelos sujeitos, passando a moldar comportamentos que podem inclusive produzir inoperância nas políticas adotadas por governantes, fazendo aparecer como consequência aquilo que foi causa; ou seja, a não-doação do isolamento produz mais casos de contaminação, fazendo crer que o isolamento não teria funcionado.

A disseminação de correntes de desinformação (*fake news* e infodemia) exige, pois, um trabalho cada vez mais intenso da apuração daquilo que é produzido com pretensões de *informação*. Na medida em que a produção e circulação de informações encontra-se, por assim dizer, no alcance de um cada vez maior número de pessoas, dada a expansão da internet e das redes sociais, o trabalho profissional de tal produção de conteúdos informacionais passa a não ser mais propriedade da imprensa e dos grandes conglomerados midiáticos. O trabalho da imprensa tradicional, em realidades de pós-verdade, é cada vez mais deslegitimado, perdendo mesmo o *status* de autoridade na definição do que venha a ser fato ou *fake*. Daí a importância do trabalho das agências de checagem, cada vez mais atuantes na contemporaneidade.

Segundo Scofield Jr. (2019, p. 63),

> Existem hoje três categorias de checagem: o chamado *fact-checking,* que consiste em verificação de declarações, ou seja, há uma fonte *on the records* dizendo algo que pode ser checado; o *debunking,* que é a verificação de algo sem uma fonte oficial (incluindo memes e fotos adulteradas que circulam sem autor nas redes sociais abertas, como o Facebook ou o Twitter, e fechadas, como

8 Fonte: https://ipemed.com.br/blog/infodemia-mentiras-sobre-o-coronavirus/ (Acesso em: 19 jul.2020).

o WhatsApp e Messenger); e o *verification,* que é a checagem da veracidade de conteúdos, principalmente vídeos, de fontes não-oficiais e produzidos de forma automatizada.

O que caberia aos checadores de notícias, factuais ou falsas, seria a desconstrução, o mais efetiva possível, dos discursos manipuladores que lidam com dados objetivos ou não, tentando aumentar os custos, inclusive monetários, de se propagar inverdades, levando a uma sempre maior valorização da verdade. Ao que parece, é o que se tentou fazer no Estado, com o projeto de lei cuja tramitação e aprovação é o objeto deste texto.

Em 29 de abril, o governo poria em funcionamento a **AntiFake CE**[9], apresentada como "uma agência oficial para checagem de dados e estabelecimento da verdade em temas ligados à administração pública estadual", e cujo objetivo seria "combater de forma rápida e objetiva a propagação de notícias imprecisas, exageradas ou mentirosas – as chamadas fake news – que possam levar desinformação aos cearenses". Para tanto, seriam disponibilizados para o público canais de comunicação em todas as plataformas de redes sociais (*WhatsApp, Telegram, e-mail, Instagram, Facebook* e *Twitter*).

Na data em que esse texto foi escrito, 29 de julho de 2020, o site trazia um conjunto de 23 matérias publicadas sobre o Estado, de 19 de fevereiro (anterior ao início da plataforma) a 24 de julho, das quais 19 eram "*fake"* e apenas três eram "fato". Observemos, assim, o que teria sido publicado e classificado como "fake", em ordem cronológica:

-Suposto vídeo do governador Camilo Santana em uma festa durante a vigência do decreto de isolamento no Ceará (23 de março);
-Agressão de uma mulher por feirantes da CEASA (02 de abril);
-Médico do Hospital de Messejana recomendando o diagnóstico de mortes por Covid-19 em todos os casos (02 de abril);
-Vistoria técnica do Hospital dos Acidentados (18 de abril);
-Multa de motoristas que não estivessem usando máscaras (30 de abril);
-Enterro de caixões vazios (informação divulgada pela deputada federal Carla Zambelli, do PSL) (30 de abril)[10];

9 Cujo endereço eletrônico é: https://www.ceara.gov.br/antifake/.

10 A deputada havia questionado, durante entrevista ao apresentador José Luiz Datena, o seguinte: *"O senhor tem que falar com Camilo Santana e com o (João) Doria (governador de São Paulo) porque no Ceará tem caixão sendo enterrado vazio. Já viu isso?"*. A repercussão foi imediata e fomentou uma forte reação do Governo do Estado, sobretudo por meio das redes sociais, em repú-

-Circulação de um novo vírus, semelhante ao novo coronavírus (01 de maio);
-Secretaria de Saúde diagnosticando todos os pacientes como corona vírus (01 de maio);
-Portadores de PH acima de 5,5 estariam imunes ao vírus e recomendação de alimentos que evitariam a contaminação (05 de maio);
-Comparação entre número de óbitos de 2018, 2019 e 2020, sendo menor neste ano (05 de maio);
- Decreto estadual proibindo venda de bebidas alcóolicas (12 de maio);
-Número de mortes por síndrome respiratória, em 2019, muito maior do que em 2020 (informação compartilhada pelo deputado estadual André Fernandes e pelo presidente Jair Bolsonaro, ambos sem partido) (12 de maio);
-Queda no número de casos registrados, que seria de 155 para 125 em apenas um dia (12 de maio);
-Número geral de mortes de 2019 seria maior do que de 2020, apontando "uso político" por parte do governo do número de mortos[11] (informação compartilhada pelo deputado estadual André Fernandes e pelo presidente Jair Bolsonaro, ambos sem partido) (12 de maio);
-Suposta alteração, por parte da perícia forense do Estado, na causa mortis acidental para morte por Covi-19 (15 de maio);
-Suposto vídeo em que policial atira em um turista, na praia (25 de maio);

dio à informação dada pela parlamentar. Observe-se, por exemplo, o teor da seguinte nota publicada pelo Governo: *"Diante das declarações levianas e inconsequentes proferidas pela deputada federal Carla Zambelli, na Rádio Bandeirantes, na última quarta-feira (29), o Governo do Ceará aproveita para estabelecer a verdade em relação ao que disse a parlamentar. Conforme Débora Nunes de Melo, diretora-geral do Serviço de Verificação de Óbitos Dr. Rocha Furtado (SVO), todos os óbitos acontecidos no Ceará são registrados e numerados em controle unificado pelo Ministério da Saúde, o Sistema de Informação de Mortalidade. Assim que uma declaração de óbito é liberada pelo médico no SVO, três vias deste documento são impressas. Uma fica no próprio SVO, outra no município e a terceira com familiares e respectivas funerárias para emissão de Registro de Óbito cartorial e procedimentos para enterro. Portanto, não há como uma morte não ser registrada".* Além disso, o governador indicava acionar a deputada na Justiça.

11 Fato que fez com que o PSDB, partido ao qual o secretário de saúde, Dr. Cabeto, é filiado, entrasse com uma representação na ALCE contra o deputado por quebra de decoro parlamentar. Conforme: https://cearaagora.com.br/site/psdb-aciona-conselho-de-etica-da-assembleia-legislativa-contra-deputado-andre-fernandes/. Acesso em: 20 jul. 2020. O Líder do governo Camilo Santana na Assembleia Legislativa, Dep. Júlio César Filho, com o apoio da base governista na Casa, também apresentou, no dia 11 de maio de 2020, moção de apoio ao Sec. Dr Cabeto e contra a propagação de fake news relacionadas à atuação do secretário no Estado. Conforme: https://pontopoder.verdesmares.com.br/lider-do-governo-na-assembleia-apresenta-mocao-de-apoio-e-repudia-ataque-com-fake-news-ao-secretario-da-saude/18644// Acesso em 30 jul. 2020. Conforme: https://www.al.ce.gov.br/index.php/ultimas-noticias/item/89364-1205gm-01-mocaocabeto. Acesso em: 30 jul. 2020.

-Suposta imagem de bandeiras brasileiras em um prédio e proibição de bandeira brasileira no Ceará (26 de maio);
-Leilão oficial de automóveis pelo Governo do Estado (12 de junho);
-Vídeo de Wilson Witzel sendo hostilizado na CEASA (24 de julho).

Desse conjunto apresentado, podemos observar que em sua maioria essas informações falsas atuaram para: desacreditar a veracidade e a gravidade da doença, deslegitimar as ações adotadas pelo Governador (sobretudo com relação ao isolamento social) e ao sistema de saúde.

PROPOSIÇÃO E DEBATE PARLAMENTAR EM TORNO DO PROJETO DE LEI 77/2020 NA ALCE

Durante o mês de abril de 2020, quando o Estado do Ceará passou de 445 casos confirmados de covid-19 e de nove mortes para 7.861 e 492, respectivamente, os deputados estaduais, por meio de sessões remotas, concentraram-se em deliberar, exclusivamente, matérias com teor direcionado para ações de combate à pandemia no Ceará. Somente no dia 24 de abril de 2020, por exemplo, foram aprovados quatro projetos de lei[12] que diziam respeito a questões ligadas ao enfrentamento da pandemia no Estado, conforme está no quadro abaixo:

Quadro 1: Projetos aprovados em 24 de abril de 2020

No do Projeto:	72/2020	110/2020	353/2019	66/2020
Propositor(a):	Augusta Brito	Romeu Aldigueri	Leonardo Pinheiro	Guilherme Landim
Partido:	PCdoB	PDT	PP	PDT
Proposição:	Estabelecimento de multa para quem divulgar, por meio eletrônico, notícias falsas (*fake news*) sobre epidemias, endemias e pandemias no estado do Ceará.	Obrigatoriedade de uso e fornecimento de máscaras em estabelecimentos públicos, industriais, comerciais e bancários, como medida de enfrentamento à disseminação do novo coronavírus, causador da Covid-19.	Comunicação pelos condomínios residenciais aos órgãos de segurança pública sobre a ocorrência ou indícios de violência doméstica e familiar contra mulher, criança, adolescente e/ou idoso, em seus interiores, quando houver registro da violência no livro de ocorrências.	Vedar a majoração injustificada do preço de produtos ou serviços durante a vigência do plano de contingência do novo coronavírus da Secretaria Estadual da Saúde (Sesa).

Fonte: Assembleia Legislativa do Ceará

12 Outros projetos de indicação dos deputados também foram aprovados, conforme se lê em: https://www.al.ce.gov.br/index.php/ultimas-noticias/item/89165-24042020comissoesconjuntas. Acesso em 19 jul.2020.

O Projeto de Lei 77/2020, de autoria da deputada Augusta Brito, e cuja relatoria ficou sob responsabilidade do líder do governo na ALCE, Júlio César Filho (CIDADANIA), foi apresentado em 08 de abril, quando passou a tramitar, recebendo parecer favorável do relator no dia 24 do mesmo mês, e indo ao Plenário no dia 29, quando foi aprovado por 35 dos 37[13] deputados que compareceram, remotamente, à 53ª Sessão Deliberativa Extraordinária da ALCE.

O texto do projeto, que foi aprovado e publicado no Diário Oficial do Estado em 22 de maio, diz o seguinte:

> PROJETO DE LEI N.° 72/20
>
> *"ESTABELECE MULTA PARA QUEM DIVULGAR POR MEIO ELETRÔNICO NOTICIAS FALSAS/"FAKE NEWS" INFORMAÇÕES SOBRE EPIDEMIAS, ENDEMIAS E PANDEMIAS NO ESTADO DO CEARÁ."*
>
> A ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO CEARÁ DECRETA:
> Art. 1° - Fica estabelecido multa de 50 (cinquenta) a 500 (quinhentos) Unidade Fiscal de Referência – UFIRCE para quem dolosamente divulgar por meio eletrônico ou similar noticia falsa sobre epidemias, endemias e pandemias no Estado do Ceará.
> Paragrafo único: A multa aplicada será revertida para o apoio e tratamento de epidemias, endemias e pandemias no Estado do Ceará.
> Art. 2º - O Chefe do Poder Executivo regulamentará a presente Lei.
> Art. 3º - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação. (Diário Oficial do Estado do Ceará - DOE)

Note-se que o projeto não tinha como objetivo legislar sobre o tema das *fake news* em geral, mas somente sobre aqueles conteúdos que fossem publicados, contendo falsas informações, em tempos de pandemias, como a atual, dentro do Estado do Ceará. Um alcance, portanto, um tanto quanto restrito em termos de temporalidade.

Em sua justificativa, a autora do projeto, Augusta Brito, primeiro tratou de definir o que são *fake news:*

13 Os dois votos contrários foram os de André Fernandes (sem partido) e Silvana Pereira (PL), conforme veremos suas argumentações mais adiante. É preciso assinalar que o voto contrário dos dois dialoga diretamente com as investidas do STF às páginas de apoio ao presidente Jair Bolsonaro no inquérito das *fake news* e no debate em torno da aprovação de uma legislação sobre o tema

> Notícias falsa ou “Fake News” são notícias falsas publicadas por veículos de comunicação como se fossem informações reais. Esse tipo de texto, em sua maior parte, é feito e divulgado com o objetivo de legitimar um ponto de vista ou prejudicar uma pessoa ou grupo (geralmente figuras públicas). [14]

Destacando o fato de que estas falsas informações possuem “um grande poder viral”, por se espalharem “rapidamente”, repetindo o comportamento do próprio vírus, a deputada alertava para o seguinte fato:

> O problema da divulgação e propagação de informações falsas ou distorcidas tem provocado grande debate em torno de sua coibição e dos limites da tentativa de punição. Em relação ao novo Coronavírus, por exemplo, com o agravamento da situação e a previsão de que o pico da doença ainda está por vir, o medo toma conta das redes sociais e aplicativos de mensagens, criando terreno fértil para as *fake news*.

A preocupação com possíveis argumentos que reunissem “perigos” para a liberdade de expressão, levava a deputada a dizer que:

> No caminho de uma regulamentação sensata, que busque o equilíbrio entre o livre exercício dos direitos fundamentais e seus limites, apresentamos a presente proposição no sentido de coibir a propagação de noticias falsas sobre temas que causam grande preocupação e comoção em toda sociedade, motivo pelo qual a aplicação de uma multa irá desencorajar, substancialmente, a propagação de informações não verídicas.
> Nossa preocupação é com aqueles que, sob o anonimato e com interesses escusos, divulgam informações sabidamente falsas, especialmente em meio digital e nas redes sociais, gerando instabilidade, pânico, danos morais, patrimoniais e em casos mais graves a morte.

Assim, o projeto não previa punições para quem criticasse o governo e suas políticas, mas somente àqueles que propagassem notícias falsas sobre

14 Todos os textos citados referem-se às transcrições dos discursos dos parlamentares realizados durante a sessão deliberativa do dia 29 de abril de 2020. Tal transcrição foi feita quando da transmissão da sessão virtual pelos meios institucionais de comunicação da Assembleia Legislativa do Ceará.

temas que fossem de preocupação da coletividade. O projeto, uma vez tendo obtido parecer favorável do relator, entrou na pauta, como expusemos anteriormente, no dia 29 de abril de 2020, gerando um intenso debate entre os parlamentares durante a sessão virtual (37 dos 46).

O primeiro deputado a debater o projeto, Queiroz Filho (PDT), da base aliada do governador Camilo Santana (PT), começou argumentando em torno dos questionamentos que prefeitos e demais autoridades vinham recebendo em razão dos decretos de calamidade assinados durante a pandemia, questionamentos estes que apontavam para supostos atos ilícitos, mas que, apesar de "supostos", já estavam sendo propagados como "notícias". Vejamos seu argumento:

> Então muita gente fala - eu vou usar esse termo aqui -, que o Decreto de Calamidade, os prefeitos que estão fazendo, que estão pedindo esse Decreto de Calamidade, é para ter facilidade para locupletar das coisas públicas. E isso é mentira. E na grande maioria, e claro que existe pessoa do bem ou do mal em todo canto, mas na grande maioria é realmente por uma necessidade que tem legalmente poder se adaptar a essa nova realidade. Isso também como outras *fake news,* hoje apareceu, e o Presidente já falou isso outras vezes, agora é mais uma alma sebosa, que eu digo assim, que publicisou, que está espalhando imagens como se tivesse havido um vazamento no Hospital de Campanha do PV[15]. Se você não quer ajudar meu amigo - estou dizendo isso para aqueles que estão fazendo isso, aqueles que vestem a carapuça - se você não quer ajudar não atrapalhe não porque as pessoas, os secretários, os profissionais de saúde estão querendo trabalhar mesmo. E eu digo isso porque essas imagens, na própria Globo.com, você pode verificar são no Hospital de Campanha do Macapá. Infelizmente aconteceu isso lá, eu queria que não tivesse acontecido.

15 O deputado fazia referência a imagens publicadas pelo vereador Márcio Martins (PROS) em que se mostravam supostos vazamentos de água no hospital de campanha da prefeitura, e em que se questionava o número de internados ali, que segundo o vereador era zero mas nas contas da gestão eram 7. Verificou-se que a informação do vereador era falsa (Conforme se pode ler aqui: https://piaui.folha.uol.com.br/lupa/2020/04/22/verificamos-hospital-fortaleza-nao-tem-pacientes/) e o prefeito de Fortaleza, Roberto Cláudio (PDT), chegou a assinalar "interesses pessoais, econômicos e políticos" e desgastar a obra do hospital (Ler em: https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/politica/ha-interesses-pessoais-politicos-e-economicos-em-ataques-ao-hospital-do-pv-diz-roberto-claudio-1.2235311).

Além de apontar a necessidade da legislação em torno do tema com elementos factuais da própria cidade de Fortaleza, o deputado ainda aciona o nome do presidente Jair Bolsonaro[16], elencando-o entre aqueles que "falou disso outras vezes", ou seja, que fez uso de notícias falsas, colocando-o no *hall* daqueles que se utilizam de *fakes*, produzindo, como veremos, a posição daqueles que, na Casa, se colocam ao lado do residente, posição esta que seria de oposição ao projeto.

Após ele, o debate prosseguiria com os argumentos contrários de André Fernandes (então no PSL), opositor do governador na ALCE e contumaz defensor de Jair Bolsonaro. As razões pelas quais o deputado buscava se mostrar contrário ao projeto eram as seguintes, segundo suas palavras:

> *Para deixar bem claro minha preocupação: o Deputado André Fernandes, em momento nenhum, é favorável que alguma mentira seja noticiada,* até porque é saudável para todos nós que trabalhemos sempre com a verdade. Mas, nós não podemos, principalmente durante um problema tão grave que nós enfrentamos, não só no Ceará, não só no Brasil, mas no mundo todo, que é a pandemia, tratar esse assunto com estilo de Ditadura. Por quê?

O primeiro elemento acionado pelo deputado, inclusive para defender-se previamente daquilo que seu voto em contrário poderia lhe legar (a qualificação de "defensor da propagação de notícias falsas"), é defender-se com relação à propagação da mentira, buscando evidenciar seu comprometimento "com a verdade". Feito isto, a sua preocupação estaria com a possibilidade de cerceamento da liberdade, que ele nomeia como "ditadura". Vejamos a continuidade de seu discurso:

> [...] E fica a pergunta: *quem é que vai estabelecer o que é e o que não é uma Fake News? Quem é que vai estabelecer o valor da multa? O projeto diz lá que quem vai ajeitar e legalizar o projeto é o chefe do Poder Executivo então, quer dizer que aqui no Estado do Ceará, nós vamos aplicar uma multa de até R$ 2.250 reais para alguém que divulgar uma Fake News. Quem é que vai dizer se é Fake News ou não? É o próprio governo do Estado do Ceará?*
> *Eu não estou falando aqui, não estou defendendo que se aja men-*

16 As relações entre a eleição de Bolsonaro e a utilização de fake news foram analisadas em Avritzer (2019), Silva (2019) e Moura & Colberlini (2019).

> *tiras, mas que se aja a liberdade de expressão. Nitidamente muitos municípios, muitas famílias, chegaram e disseram: "olha um familiar meu, uma mãe minha, morreu, disseram que era coronavírus, que era Covid e é mentira."* A família foi lá e desmentiu.

Elemento discursivo bastante enunciado por opositores de projetos de legislação sobre o combate às *fake news* tem sido a suposta problematização em torno da possibilidade de existência de um "tribunal da verdade", ou de alguma autoridade que possa vir a dizer o que seja a verdade. Isso está no discurso do deputado. Ora, é a própria negação da verdade factual, a famigerada pós-verdade. Quem dirá o que seja ou não verdade, ao que parece, é a própria factualidade, que parece ser desprezada por aqueles que, como o deputado, se opõem aos seus imperativos. Haveria o fato, e isso não é questionado; o problema está, exatamente, na inexistência de fatos narrados como se fatos fossem, ou de fatos narrados em partes; eis aí o fenômeno em sua essência, que o deputado parecia desconhecer. Quem estabelece o que é verdade é a factualidade, mas isso parecia não lhe ser claro[17].

Em outro trecho de seu discurso, o deputado acionava supostos fatos que viriam a alimentar a tese, muito compartilhada, da inflação de números de mortos por covid-19 no Estado, que estariam sendo utilizados com objetivos outros, para desmerecer o projeto em votação, além de tentar relacionar a aprovação do texto com uma suposta interferência e interdição ao exercício do mandato parlamentar, por não permitir, em suas palavras, críticas e denúncias ao governo:

> Quer dizer que essa pessoa que for lá e disser: "Olha, é mentira! Na cidade tal não morreu ainda ninguém com coronavírus! Não tem óbito por coronavírus." Essa pessoa vai estar sujeita a uma multa de R$ 2.250 reais? Estabelecido pelo próprio governo?
> *Onde está a autonomia de um deputado estadual? Se eu quiser denunciar algo que estou achando irregular, algo que estou achando que é uma mentira. Onde está a minha autonomia para denunciar? Vai ser Fake News? O Governo vai simplesmente dizer: "É Fake News."* Vai ser julgado por quem? [...] *eu não vejo nada menos, nada mais do simplesmente, Ditadura.*

17 EMPOLI (2019) mostra-nos uma leitura da atual conjuntura política, estrutura pela lógica quântica das redes sociais, como uma temporalidade em que não são mais as opiniões sobre os fatos que dividem as pessoas, mas os próprios fatos, ou aquilo que estes consideram ser "fatos".

Por sua vez, o deputado Júlio César Filho (CIDADANIA), à época líder do governo na Casa e relator do projeto em discussão, argumentando em defesa deste, mostrou como o texto não poria em questão o exercício do mandato parlamentar, mas produziria uma maior responsabilidade, inclusive de parte de seus colegas de Casa, no que diz respeito àquilo que é divulgado com pretensões de informar. Segundo ele,

> [...] eu queria lamentar a posição do meu colega Deputado André Fernandes e de uma maneira bem simples e tranquila, sem nervosismo, dizer que *o parlamentar que tem autonomia de levar qualquer assunto para a Tribuna, porque está dentro da sua prerrogativa e resguardado pela nossa Constituição, ele tem que ter autonomia. Mas, autonomia não é sinônimo de irresponsabilidade. Ele tem que primeiro confirmar as informações para depois subir à Tribuna e trazer algum tema.*
> Da mesma forma, qualquer cidadão tem o dever de confirmar e não espalhar mentiras. Da mesma forma que vale para o Ceará, para o Governador Camilo Santana, vale ao Presidente Bolsonaro também, que é alvo de Fake News. O "pau que dá em Chico dá em Francisco."

Ao que nos parece, de modo acertado, o deputado ainda observaria que um dos objetivos das *fake news*, além de desinformar e confundir, é também ocasionar corrosão de capital político em determinados agentes do campo político, produzindo *anti-ethos* que seriam incorporados justamente por aqueles que, apesar de não aparecerem como *autores* das *fakes* (que, como vimos anteriormente, é quase impossível de se identificar), apareceriam como os *denunciantes ou transmissores* da mensagem ao encenar o *ethos* de cidadão que denuncia:

> *Nós temos é que repudiar qualquer iniciativa de tirar proveito político ou para se beneficiar ou para desgastar qualquer outra pessoa.* Nós precisamos como cidadãos e aqui não só como detentores de mandatos legitimamente eleitos, como cidadão temos a responsabilidade de primeiro confirmar para depois espalhar uma notícia. Infelizmente nós temos uma fábrica de *Fake News* aqui no Brasil, no Estado do Ceará não é diferente [...] Isso vai servir para nós termos a responsabilidade de como cidadão, antes de replicar

> uma mensagem, compartilhar confirmarmos a fonte e a fonte é que vai provar se a mensagem é *Fake News* ou não.

Um tanto quanto afinado com as discussões em torno do tema, o deputado Walter Cavalcante (MDB), também utilizou a tribuna para defender o projeto:

> Vemos muita tristeza, as pessoas se utilizando das fraquezas das outras pessoas e colocando mentira, é mentira mesmo, *essas fakes deveriam colocar o nome em português, mentira total para que a população soubesse que tem pessoas que se utilizam desse instrumento de comunicação muito importante para o desenvolvimento do mundo todo que é a comunicação entre as pessoas, mas utiliza para o mal, para fazer maldade,* para colocar as pessoas em choque.

Por sua vez, a deputada Silvana Pereira (PL), que deu o segundo voto contrário ao projeto, mesmo sendo da base aliada do governador, acompanharia André Fernandes em sua argumentação. Interessante é registrar que a referida deputada preside, até o momento em que este texto é produzido, a Comissão de Saúde da ALCE, e antes da pandemia se mostrava reiteradas vezes como pessoa *"muito próxima ao Dr Cabeto",* o secretário de saúde do Estado. Durante a pandemia, porém, acompanhando a onda de radicalização produzida pelo presidente Jair Bolsonaro e por seus seguidores, incluídos aí parlamentares de vários estados, a deputada encenaria movimentos de ruptura com o governador, questionando sobretudo as políticas de isolamento social e mobilizando suas bases para todas as temáticas elencadas como importantes por Bolsonaro, com destaque para as atividades econômicas e o uso da cloroquina.

Em seu discurso, a deputada, assim como Fernandes, questionou a possibilidade de vir a se saber o que é ou não mentira[18] em determinada informação propagada, buscando confundir o *fake* com aquilo do qual alguém *não gosta,* aproximando assim o *fake* da *opinião contrária,* e distanciando-o daquilo que ele de fato o é, *inverdade, mentira.* Ao que nos parece, a compreensão do fenômeno das *fake news* envolve tanto um processo de produção

18 Empoli (2019, p. 129) pontua como chegamos a um momento em que "em política, o que você percebe como verdade é que é a verdade".

do falso como uma luta pela definição do falso factual como falso de fato; como se o falso o fosse por uma opinião e não por sua factualidade.

Assim como Fernandes, a deputada também problematiza, em vez de mostrar como deveria ser feito o processo, a ideia da constituição de aferição de uma informação quanto ao seu conteúdo ser ou não falso. Haveríamos de perguntar se é tão difícil assim verificar se uma informação relacionada à questões de pandemia e saúde pública não denota factualidade, ou objetividade: afinal, essa informação é verdade ou não? Segundo a deputada, isso seria difícil e de proximidade com a censura. Vejamos sua argumentação:

> *Vejo na fala do Deputado André Fernandes, muita coerência, muita prudência,* nós não podemos agir com preconceito: "ah, é um deputado de oposição então ele já está falando contra todos nós". *Eu acho até que a fala dele alerta para um divisor de águas. Quem é que diz que é fake? É porque eu não gosto da matéria então já é um fake? Eu não gosto da verdade então essa verdade eu tenho que negar?*
> [...] Divulgar notícia falsa é crime porque é crime mesmo, você não pode divulgar nenhuma notícia falsa. Agora, *você colocar para um tribunal, um tribunal que não está claro, quem será esse tribunal, e a verdade quem é que vai dizer se é verdade ou se é mentira, se é a maioria, se é o que me desagrada.* [...] Eu não entendo nenhum projeto que seja uma forma de censura neste momento possa ajudar no processo democrático. Ninguém, nenhuma pessoa deve divulgar notícia falsa. [...]
> Portanto, *essa defesa que eu faço é a defesa da liberdade de posição e expressão.* [...] *Essa é a questão, nós temos que discutir quem é que julga.* O que eu não gosto e que foi divulgado é que é um fake, nós precisamos trabalhar com a decência e a lucidez do que é que é censura e o que é que não é censura. [...] Portanto, *o que é que é verdade para um, o que é que é verdade para outro.*

Assim, lamentavelmente, vemos uma parlamentar a afirmar a relatividade do fato, daí nos parece ser tão acertada a ideia de uma "política quântica", como definida por Empoli (2019). Depois de alguns parlamentares discursarem, foi a vez de defender o texto a sua autora, deputada, Augusta Brito. Em seu discurso, de tom ameno, a deputada tratou de defender-se das acusações de censura, mostrando o projeto como promotor da informação verídica,

e de que nada tinha de relacionado com aparato de censura, mas intimamente relacionado com cidadania, além de tentar definir, com previsão, o que viria a ser o fenômeno que a lei buscava coibir:

> Mas, muito tranquilamente em relação ao *PL que está sendo discutida das Fake News, longe de ser censura, muito menos ditadura,* simplesmente ele veio numa grande necessidade que estamos vendo e vivendo nessa pandemia especialmente de notícias falsas, *notícias falsas que vem atacando a vida de pessoas simples que não têm condição de checar se aquela informação que está sendo postada é verdadeira ou falsa, e muitas vezes sendo prejudicada em acreditar naquela primeira notícia.* [...]
> *O que é Fake News? É notícia falsa, maldosa, com a intenção realmente de prejudicar as pessoas.*

Por sua vez, mais enfático na defesa do projeto e tentando polarizar com os apoiadores de Jair Bolsonaro na Casa, sobretudo Fernandes, Elmano de Freitas (PT) relacionou a oposição daquele parlamentar como compreensível, uma vez que seria ele um utilizador dos mecanismos que o projeto visava a coibir, relacionando-o com o processo eleitoral de 2018 e, a partir do resultado ali produzido, ter-se-ia estabelecido no País como uma prática política que precisaria ser denunciada e punida.

> *Eu entendo porque o Deputado André Fernandes é tão contrário a Fake News, porque Vossa Excelência pratica Fake News. Vamos jogar abertos, é do grupo político de Vossa Excelência que se construiu a experiência no Brasil de disseminar mentiras e mais mentiras e mais mentiras, para em torno do medo crescer politicamente.* É assim que tem feito, e nós precisamos dar um basta a isso.

> [...] *Então, ao se abrir a possibilidade de punir alguém ou de maneira deliberada criar uma mentira e divulgá-la intensamente em redes sociais, com a finalidade de apenas gerar o pânico ou desinformação numa situação de pandemia. Nós estamos falando de uma situação que, uma determinada ação pode gerar morte de pessoas. E nós achamos que alguém que provoque informações falsas, mentirosas, ela deverá ficar absolutamente impune?*

Ao retomar a palavra para tentar responder aos argumentos de Freitas, novamente o deputado bolsonarista tentou desqualificar a possibilidade de identificação da verdade como algo factual. Ao dizer que "não existe uma corte" que possa aferir a factualidade de uma informação, além de deslegitimar a própria existência dos fatos, o deputado não se mostra preocupado com a propagação de mentiras ou notícias falsas, que era o objetivo do projeto de lei; em seu entender, ao que nos parece ser compreendido de suas palavras, não há verdade, o que existe são opiniões e estas devem ser resguardadas, mesmo que venham a desinformar e causar prejuízos ao conjunto de cidadãos do Estado durante uma situação pandêmica.

> *O que eu estou querendo dizer é que não existe uma corte suprema,* que só Deus nesse momento consegue saber total verdade, não podemos deixar todo esse furdunço a par ou a mercê simplesmente do Governo do Estado, para apontar e dizer: "esse agiu de má fé", "esse agiu com Fake News", "esse agiu aqui indevidamente", "esse tem que ser censurado", "esse tem que ser multado". Quando for os dele falando: "esse aqui não agiu de má fé", "esse aqui não agiu indevidamente", "esse aqui não merece ser censurado", vamos deixar tanta discussão na mão do governador do Estado? O estado vai dizer quem é que está fazendo Fake News, quem é que está mentindo, quem é que está falando a verdade?

O deputado Audic Mota (PSB), da base aliada do governador, elencou méritos do projeto no que tange, exatamente, ao que ele previa: punição de informações falsas relacionadas à saúde durante tempos de pandemia, o que em nada ameaçaria a liberdade de expressão dos cidadãos ou a imunidade parlamentar dos deputados:

> Nós temos que dizer primeiro, que o Projeto da Deputada Augusta foi dado de restringir a questão dessa multa aos Fake News que propaguem epidemia. *Aí nós poderíamos ver que não é uma tutela absoluta sobre a livre manifestação, mas obviamente, a livre manifestação de quem entender que deve propagar uma mentira pode, efetivamente, ser punido.* Nós temos, inclusive, no próprio [...] *Eu acho que o projeto da Deputada Augusta está voltado à questão da saúde pública, mas não deixa de ser um projeto que é preciso que se e levante um debate bem propício.*

Retomando, mais uma vez, a palavra, já próximo de se iniciar a votação, o deputado André Fernandes explicita o que a ele preocupava no teor do texto do projeto (preocupação que lhe levava a expor o que considerava como problemas mas que não o permitia esboçar soluções): a multa a ser imposta aos identificados como propagadores de falsas notícias.

> *A minha preocupação, eu não me preocupo em nenhum momento com a pessoa que propaga Fake News, o que me preocupa é o projeto em que vamos aprovar e possivelmente ser sancionado pelo Governador, qual precedente pode abrir. Eu estou aqui com o Projeto aberto aqui na minha, para dizer bem na minha cara, se atenha aí simplesmente a um artigo praticamente, outros dois só fala que entra em vigor, o terceiro fala que o chefe vai regulamentar, mas só disse que vai ser estabelecida uma multa de 50 a 500 UFIR para quem cometer Fake News, volto a dizer, quem vai julgar?* Vai ser de 50 a 500, quem vai determinar a quantidade? Quando? Por quem? São coisas, são brechas que em uma lei de nossa competitividade aqui, papel do parlamentar passar ao Governo, ao Executivo algo tão vago, tão fraco de argumentações e parágrafos e de explicações.

Ainda assim, ao fim daquela sessão, o deputado mostrava-se como alguém que, deliberadamente ou não, confundia *fake news* com opinião ou com críticas, ao dizer que ele e o presidente são "vítimas" de *fake news* (ou seja, de notícias que circulam na imprensa tradicional e oficial acerca de suas atuações), ou que todos *"os políticos estão sujeitos a fake news",* na verdade, sujeitos a críticas. Vemos, pois, o deputado num exercício retórico de naturalização do fenômeno e, por isso mesmo, na naturalização de um espaço, o da internet, como estado de natureza hobbesiano a entregar o poder daquele que for mais forte, mais propagador de informações deste tipo.

> Enfim, senhor Presidente, só para concluir rapidinho, entendo a preocupação também de alguns deputados referente a Fake News, *eu sou vítima de Fake News, o Presidente da República é vítima de Fake News, os políticos estão sujeitos a Fake News, mas neste momento eu entendo que a partir do momento que alguém mente sobre o Deputado André Fernandes, pessoa física André Fernandes,*

> *vai lá e processa, porque além da liberdade de expressão que está na nossa Constituição, também existe lá os crimes de difamação, calunia e injuria.* Não adianta e não precisa estarmos criando mais lei quanto a questão de falsidade.

Terminada a longa discussão travada entre os parlamentares, o projeto foi a votação e recebeu apenas os votos contrários de Silvana e André. Dali seguiria para a sanção do governador e a publicação do Diário Oficial do Estado. Foi, então, posteriormente, aprovada a matéria no Legislativo, regulamentada pelo Executivo no dia 22 de maio de 2020.

A preocupação com o combate às fake news assumiu tal importância que, pela primeira vez, uma emenda à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) assinada pelo deputado estadual Renato Roseno (PSOL) vedava a publicidade institucional do governo em veículos que disseminassem notícias falsas e que produzissem conteúdos antidemocráticos. Aprovada, essa emenda foi incorporada ao texto da LDO.

CONSIDERAÇÕES FINAIS: HAVERÁ UM LUGAR PARA A VERDADE FACTUAL NO MUNDO DA PÓS-VERDADE?

Depois de analisarmos as definições de *fake news*, os elementos de infodemia, dados de desinformação que circularam no Ceará durante a atual pandemia e os discursos em torno do Projeto de Lei 72/20, sobretudo os argumentos em contrário, haveremos de nos perguntar: haverá ainda um lugar para a verdade factual na democracia, quando ela, cada vez mais, passar a operar com base em elementos que estruturam a lógica das redes sociais? Em outras palavras, o que seria a factualidade em tempos de *pós-verdade*?

Ao pensar na dicção *pós-verdade* como própria de um momento sócio-político preciso - o nosso - em que a sociedade facilita ou desencoraja a desonestidade, aliando-a à desinformação, Keyes (2018) nos adverte para a necessidade de decisões políticas que, cada vez mais, recompensem a honestidade e a verdade factual e apenem a mentira, como pretende fazer, ainda de modo bastante limitado, o projeto cuja tramitação foi aqui analisada. Sem esse empenho, é a própria democracia que estaria sob sério risco de sobrevivência, como asseguram outros autores (Morozov, 2018; Mesquita, 2018; Santaella, 2019; Bucci, 2019a).

Assim, a discussão aqui analisada, quando se tratou de estabelecer uma punição a mentiras propagadas em tempos de pandemia, em que vimos como principal obstáculo posto por parlamentares a ideia de ser impossível o estabelecimento da a verdade, deixando esta de ser factual, dirigimos ao leitor esta indagação: aprofundando as consequências da política tal como temos visto sendo exercida, o que restará de verdadeiro e factual para estruturar a ação política?

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AVRITZER, Leonardo. **O pêndulo da democracia.** São Paulo: Todavia, 2019.

BINENBOJM, Gustavo. O dilema das *fake news*. **O Globo,** edição de 29 de julho de 2020. Disponível em: https://oglobo.globo.com/opiniao/o-dilema-das-fake-news-24555579. Acesso em 29 jul.2020.

BUCCI, Eugenio. **Existe democracia sem verdade factual?** Barueri, SP: Estação das Letras e Cores, 2019a.

_____. *News* não são *fake* – e *fake news* não são *news*. *In*: BARBOSA, Mariana. Reflexões sobre a guerra de narrativas. Rio de Janeiro: Cobogó, 2019.

_____. Pós-política e corrosão da verdade. **Revista USP,** 116, 2018.

CHARAUDEAU, Patrick. **A conquista da opinião pública:** como o discurso manipula as escolhas eleitorais. São Paulo: Contexto, 2016.

_____. **Discurso político.** São Paulo: Contexto, 2006.

D'ANCONA, Matthew. **Pós-verdade:** a nova guerra contra os fatos em tempos de fake news. Barueri, SP: Faro Editorial, 2018.

EMPOLI, Giuliano da. **Os engenheiros do caos:** como as *fake news,* as teorias da conspiração e os algoritmos estão sendo utilizados para disseminar ódio, medo e influenciar eleições. São Paulo: Vestígio, 2019.

KAYSER, Brittany. **Manipulados:** como a Cambridge Analytica e o Facebook invadiram a privacidade de milhões e botaram a democracia em xeque. Rio de Janeiro: Harper Collins, 2020.

KEYES, Ralph. **A era da pós-verdade:** desonestidade e enganação na vida contemporânea. Petrópolis, RJ: Vozes, 2018.

HAN, Byung-Chul. **No enxame:** perspectivas do digital. Petropólis, RJ: Vozes, 2018.

MESQUITA, Fernão Lara. A pós-verdade levará à pós-democracia? **Revista USP,** 116, 2018.

MOROZOV, Evgeny. **Big Tech:** a ascensão dos dados e a morte da política. São Paulo: UBU Editora, 2018.

MOURA, Maurício; CORBELINNI, Juliano. **A Eleição Disruptiva:** por que Bolsonaro venceu. Record: Rio de Janeiro, 2019.

SANTAELLA, Lucia. **A pós-verdade é verdadeira ou falsa?** Barueri, SP: Estação das Letras e Cores, 2019.

SCOFIELD JR., Gilberto. Desconstruindo as *fake news:* o trabalho das agências de *fact-cheking. In*: BARBOSA, Mariana. **Pós-verdade e *fake news:*** Reflexões sobre a guerra de narrativas. Rio de Janeiro: Cobogó, 2019.

SILVA, Emanuel Freitas da. "Compartilhareis as fakes e as fakes me elegerão": uma análise de fakes news anti-Haddad em redes sociais de católicos carismáticos. **Agenda Política.** Revista de Discentes de Ciência Política da Universidade Federal de São Carlos, Volume 7, Número 2, São Carlos, 2019, 56-79.

SUMPTER, David. **Dominados pelos números:** do Facebook e Google às fake news, os algoritmos que controlam nossas vidas. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2019.

ZAROCOSTAS J. How to fight an infodemic. **The Lancet** 2020 Feb;395(10225):676.

EXPERIÊNCIAS COM O ENSINO REMOTO

RELATOS DE PROFESSORES DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO CEARÁ

CAMILA HOLANDA MARINHO[1]
ISAURORA CLAUDIA MARTINS DE FREITAS[2]

Tinha aprendido que era muito importante criar desobjectos.
certa tarde, envolto em tristezas, quis recusar o cinzento.
não munido de nenhum artefacto alegre,
inventei um espanador de tristezas.
era de difícil manejo – mas funcionava.
(ONDJAKI)

INTRODUÇÃO

A epígrafe faz parte do livro de poesias *Materiais para confecção de um espanador de tristezas* (2009), do escritor angolano Ondjaki. Nele, o autor se refere, metaforicamente, ao desejo de produzir um artefato que jogue fora a tristeza, emoção compartilhada por muitos nesses tempos de pandemia e isolamento social, provocados por um inimigo invisível que obrigou as pessoas a modificarem suas práticas sociais.

Contra o coronavírus, que tem grande potencial de contágio e mortalidade, a primeira medida a ser recomendada foi o distanciamento social, o que provocou o esvaziamento das salas de aula e de outros espaços que aglomeram pessoas. No Brasil, a pandemia e todas as suas consequências

1 Doutora em Sociologia. Professora do curso de Ciências Sociais *campus* Itapipoca e do Programa de Políticas Públicas da Universidade Estadual do Ceará. E-mail: camila.marinho@uece.br
2 Doutora em Sociologia, professora associada da Universidade Estadual Vale do Acaraú (UVA), professora do Mestrado Profissional de Sociologia em Rede Nacional (PROFSOCIO – UVA), do Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas da Universidade Estadual do Ceará (UECE), do Mestrado Profissional em Psicologia e Políticas Públicas da Universidade Federal do Ceará (UFC - Campus Sobral) e líder do Grupo de Estudos e Pesquisas sobre Culturas Juvenis (GEPECJU). E-mail: isaurora68@gmail.com

são sentidas mais agudamente, pelo fato de ter chegado em meio a uma grave crise política causada por um governo negacionista e contrário às medidas de isolamento recomendadas pela Organização Mundial de Saúde (OMS).

No que se refere à educação, desde 2016, quando ocorreu o *impeachment* da presidenta Dilma Roussef (2011-2016) e Michel Temer (2016-2018) assumiu o poder, medidas como a Reforma do Ensino Médio e o contingenciamento de gastos na educação dividem os profissionais da área e a opinião pública. Desde que Jair Bolsonaro assumiu a Presidência, em janeiro de 2019, a crise na educação brasileira se agravou com as constantes mudanças de ministros, a ausência de uma agenda política evidente para o setor e os ataques, assentes em pontos ideológicos, a professores, pesquisadores e instituições de ensino. Com a chegada da pandemia, coube aos governadores estaduais e aos prefeitos tomarem as rédeas da adoção de medidas para o funcionamento do setor, desde o momento em que as escolas e universidades suspenderam as aulas presenciais. Sob o pretexto de dar continuidade ao ano letivo na educação básica, nesses tempos de isolamento social, por todo o Brasil, há uma orientação para que escolas públicas e privadas adotem atividades remotas em substituição às aulas presenciais.

No plano federal, o ex-ministro Abraham Weintraub, antes de deixar o cargo, publicou em Diário Oficial do dia 17 de junho de 2020 uma portaria[3] que autoriza a substituição das aulas presenciais por atividades remotas em Instituições Federais de Ensino Superior até 31 de dezembro deste ano. A medida inclui os estágios e as práticas de laboratório, que também poderão ser cumpridas à distância, o que desrespeita a legislação vigente. Sobre as instituições educacionais estaduais, mesmo sendo regidas pelos conselhos estaduais de educação, observa-se que os conselhos obedecem às diretrizes e resoluções nacionais, conforme sucede com o Conselho de Educação do Ceará.

Na realidade das políticas educacionais de um governo que defende o ensino domiciliar, a privatização da educação e o ensino a distância (EAD), a adoção do ensino remoto nos diversos contextos educacionais causa debates calorosos que revelam, por um lado, a preocupação de que esse modelo de educação seja um passo a mais rumo à universalização no Brasil do EAD e, por outro, denunciam o aprofundamento das desigualdades educacionais

3 Portaria 544, de 16 de Junho de 2020. Disponível em: http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-544-de-16-de-junho-de-2020-261924872. Acesso em 15 de julho de 2020.

e a exclusão dos jovens cujas condições financeiras não permitem o acompanhamento das atividades remotas. Afinal, vivemos num país de profundas desigualdades que, entre outras coisas, limitam o acesso de muitos aos bens e serviços característicos da sociedade contemporânea, como aparelhos eletrônicos e internet.

Dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD), realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 2018, demonstraram que cerca de 46 milhões de brasileiros, ou seja, ¼ da população com dez anos de idade ou mais ainda não possuía acesso à internet até o referido ano[4]. Em se tratando do acesso dos estudantes brasileiros à internet e a aparelhos que possibilitem esse acesso, a diferença entre os jovens das escolas públicas em relação ao das escolas privadas é gritante. A pesquisa TIC Educação 2019, divulgada em junho de 2020, aponta que 39% dos estudantes de escolas públicas urbanas não têm computador ou *tablet* em casa. Nas escolas particulares, o índice é de 9%. No que se refere ao acesso à internet, a mesma pesquisa mostra que 21% dos alunos de escolas públicas só acessam a internet pelo aparelho celular, enquanto na rede privada esse índice é de apenas 3%. No Nordeste, o percentual dos que acessam a internet apenas pelo aparelho celular chega a 25%. Tais dados referem-se apenas às escolas urbanas. Quando são as escolas localizadas em zonas rurais, a dificuldade de acesso à internet é maior ainda, pois 43% delas não possuem internet. Outros dados da mesma investigação apontam para o despreparo das escolas públicas e dos professores para lidar com as tecnologias que possibilitam a realização de aulas e atividades mediadas por meios digitais: 79% dos docentes afirmaram ter algum grau de dificuldade por falta de cursos específicos para aprender a usar o computador e a internet. Em sendo as escolas, apenas 14% delas possuíam ambiente ou plataforma virtual de aprendizagem antes do fechamento, fato demonstrativo de que a educação pública no Brasil ainda não chegou ao século XXI.

A realidade retratada pelo experimento mencionado revela que, sobretudo na educação pública, professores, alunos e escolas não estavam preparados para aderir ao ensino remoto. Mesmo assim, 95% dos estados brasileiros implantaram plataformas para aulas *online* durante a pandemia, consoante dá conta um levantamento feito pelo Instituto Unibanco e pela

4 Disponível em: https://g1.globo.com/economia/tecnologia/noticia/2020/04/29/em-2018-quase-46-milhoes-de-brasileiros-ainda-nao-tinham-acesso-a-internet-aponta-ibge.ghtml

organização Todos pela Educação. Somente 45% dos governos estaduais, no entanto, estão comprando pacote de dados para acesso gratuito ao conteúdo das plataformas[5].

É importante considerar no debate sobre o ensino remoto, a noção de que, por mais que os holofotes da discussão estejam ditigidos à inclusão digital, um ambiente de estudos não se resume, exclusivamente, ao acesso às tecnologias. São necessárias, também, estruturas domiciliares com ambientes reservados e adequados para a concentração, situação rara nos domicílios brasileiros formados por famílias numerosas e com casa de quatro cômodos, como se observa nas habitações da maioria dos jovens do ensino público.

O Ceará teve as aulas paralisadas em 16 de março, e, em 30 de março, novo decreto estadual prorrogou a suspensão de atividades presenciais em escolas e universidades. Desde então, as escolas tiveram que adotar atividades remotas como maio para garantir o cumprimento do calendário escolar que não foi suspenso com a pandemia. Com isso, algumas reflexões são necessárias para entendermos o funcionamento do ensino remoto: - como as atividades remotas são realizadas pelas escolas do Estado? - De que modo ocorre a experiência dos professores com essa modalidade de ensino? As secretarias de educação consideram a experiência de trabalho dos professores em suas resoluções?

Neste capítulo da coletânea, em excelente ocasião publicada pela Universidade Estadual do Ceará - UECE, buscamos responder tais perquisições, recorrendo a uma pesquisa qualitativa, mediante a qual recolhemos depoimentos de professores da educação básica de vários municípios do Ceará. Contamos com a colaboração de oito professoras e cinco professores de regiões distintas do Estado e de diversificadas modalidades de escola: ensino regular, profissionalizante e do campo. Dentre as professoras, três estão atualmente em cargos de administração. Dada a impossibilidade de realização de uma pesquisa de campo presencial nesses tempos de isolamento social, optamos por coletar virtualmente os depoimentos por meio da rede social *WhatsApp*.

Desde que a internet se popularizou como ferramenta de comunicação e de trabalho, surgiram também as primeiras reflexões respeitantes ao seu

5 Ver: http://www.abrelivros.org.br/home/index.php/noticias/9779-quase-40-dos-alunos-de-escolas-publicas-nao-tem-computador-ou-tablet-em-casa-aponta-estudo. Acesso em 02 de julho de 2020.

uso na pesquisa social. Deste modo, dicções como etnografia virtual (HINE, 2000), netnografia (KOZINETS, 2014) e pesquisa *online* começaram a ganhar espaço entre os pesquisadores para designar modos de fazer pesquisas mediadas pela internet. A princípio, tentativas de diferenciar *offline* e o *online* pareciam denunciar dois modos opostos de realidade, o primeiro sendo relacionado ao real e o segundo designado como virtual. Para Simões (2017), no entanto, não existe oposição entre esses dois aspectos da vida contemporânea, uma vez que a intensificação do uso das tecnologias no nosso cotidiano promove uma interpenetração desses dois domínios, que devem ser pensados, portanto, como um *continuum*.

Nas pesquisas sociais, o uso da internet é percebido de duas maneiras: como *terreno de investigação* (que se oferece à observação) ou como ferramenta de pesquisa (meio para atingir determinado fim), como designa Simões (2017). No caso da pesquisa aqui relatada, optamos pela segunda modalidade de uso, ou seja, utilizamos a internet, por meio de um aplicativo específico (o *WhatsApp*) para coletar dados qualitativos junto a professores da educação básica do Ceará que nos permitissem perceber como vivenciam a experiência de realizar atividades remotas com seus alunos. Nesse sentido, foi-lhes solicitado que enviassem depoimentos escritos ou em formato de áudio, relatando suas vivências e percepções com/sobre referida modalidade de ensino.

A escolha dos participantes foi realizada com esteio nos critérios configurados em ser professor da rede pública de educação básica e ter tido experiência com o ensino remoto durante o período da pandemia. O contato com os 12 narradores foi facilitado pela nossa inserção como professoras de cursos de licenciatura, que, portanto, já possuem contato com docentes da educação básica do ensino fundamental e médio. Outra preocupação na escolha foi abranger distintas regiões do Estado, englobando Fortaleza, bem os outros 183 municípios do Estado.

Após a leitura dos relatos, resolvemos fazer manifesta a pesquisa em duas partes. Na primeira, discutimos a respeito das desigualdades educacionais e exclusões digitais para mostrar, com amparo na realidade vivida pelos professores, quem fica para trás em tempos de ensino remoto. Na segunda parte, procedemos a uma reflexão sobre o ofício de professor, seus desafios e percalços nesses tempos de isolamento social para mostrar a necessidade da elaboração de políticas educacionais mais sensíveis, que levem em conta

os diversos aspectos envolvidos nos processos de ensino-aprendizagem, as diversas realidades dos sujeitos docentes e discentes e, sobretudo, a dimensão afetiva inerente ao ofício de professor.

DESIGUALDADES EDUCACIONAIS E EXCLUSÕES DIGITAIS: QUEM FICA PARA TRÁS?

A educação é uma das políticas estruturais mais estratégicas para o desenvolvimento social e econômico de um país. Nesse sentido, investir na formulação de políticas educacionais que promovam a inclusão e a equidade social é fundamental para um país como o Brasil, onde as desigualdades sociais reverberam nas diversidades educacionais. O sistema de ensino brasileiro, construído com base na dualidade público/privado, reforça essas desigualdades ao eleger quem vai ter acesso a ensino de qualidade e quem fica para trás. Historicamente, nossas políticas educacionais são estabelecidas tendo por substrato uma extrema contradição, pois, por um lado, temos a expansão do acesso à escolarização, acentuada desde os anos de 1990, e, por outro, uma estagnação (naquele período) ou a redução (no contexto atual) dos recursos destinados ao financiamento da educação. Portanto, a expansão das oportunidades escolares para os filhos das classes trabalhadoras ocorre à custa de uma "oferta desprovida de qualidade e de condições materiais e humanas de funcionamento adequadas para as unidades escolares". (SPOSITO, 2005, p.97).

Mesmo de 2003 a 2016, quando tivemos no Brasil uma sequência de governos mais alinhados com a agenda de incremento de políticas sociais, não superamos a herança histórica que confere à educação um papel secundário e desnecessário ao projeto de capitalismo dependente que aqui se instaurou (FRIGOTTO, 2011, p. 242). Para Frigotto (2011), isto sucedeu porque referidos governos não ofereceram um projeto de sociedade antagônico à expansão do capital, optando por um de desenvolvimento focado no consumo e no estabelecimento de políticas e programas "para a grande massa de desvalidos, harmonizando-as com os interesses da classe dominante". Consequentemente, "o governo também não disputou um projeto educacional antagônico, no conteúdo, no método e na forma." (P. 241).

No contexto atual, quando a prioridade da educação não aparece nem como discurso retórico, o quadro de desigualdades educacionais se agrava e expõe de modo mais agudo quem são os "excluídos do interior" (BOURDIEU,

1998) do sistema educacional brasileiro e aponta que inclusão educacional não significa apenas o aumento do número de matrículas. Isto porque a escola, como mecanismo cultural, é parte da engrenagem que ajuda na reprodução das relações de exploração (GOULART, 2019) e de produção de vidas descartáveis ou "matáveis", para usar a expressão de Agamben (2004).

É importante ressaltar, ainda, que os problemas sociais que os jovens já deparavam cotidianamente em suas comunidades não abriram espaço para a pandemia passar. Muito pelo contrário. Aumentou a violência em comunidades periféricas, causada pelas disputas de facções ligadas ao tráfico de drogas, pelas ações policiais e o racismo estrutural que vitimam pobres e pretos, elevando significativamente o número de assassinatos de jovens. No caso deste Estado, segundo Nota Técnica do Fórum Popular de Segurança Pública do Ceará[6], de janeiro a maio de 2020, 798 adolescentes e jovens, de 12 a 24 anos, foram assassinados, representando 42,29% do total de mortes violentas deste período e um aumento de 138,92% se comparado com os primeiros cinco meses de 2019. Portanto, a pandemia da covid-19 agravou ainda mais o risco de vida da juventude cearense. O desemprego, a fome dos mais pobres e a violência doméstica também aumentaram nesses tempos, mas isto não é levado em conta quando se pensam opções viáveis para a educação dos mais pobres nesse momento. Ao contrário, as soluções encontradas têm excluído das salas de aula virtuais justamente aqueles que mais precisam ser assistidos nesse momento.

O debate sobre inclusão educacional nos transporta a reflexões de ordens diversas que ultrapassam a ideia do registro de matrículas em instituições educacionais como método de reconhecimento da inclusão. Um dos narradores desta investigação sinaliza um ponto central sobre o debate do ensino remoto: "Alguns dizem que estamos no mesmo barco... Não estamos no mesmo barco, estamos na mesma tempestade". A implantação das aulas remotas, adotada nas escolas públicas e privadas do Ceará como parte das políticas de enfrentamento à pandemia da covid-19, expõe as desigualdades sociais e educacionais, além de outros elementos que devem ser havidos como de relevo nesse debate. É o que revelam os professores, por intermédio de suas experiências com o ensino remoto:

6 Disponível em: https://www.instagram.com/p/CByU8_dlfDZ/ Acesso em 20 de julho de 2020.

> [...] o número de estudantes que se mantiveram engajados nos estudos foi muito reduzido. Em algumas aulas pelo Meet apenas 02 estavam presentes, isso em turmas com 30 alunos. Em razão de haver estabelecido contato direto com a maioria dos estudantes da escola (meu WhatsApp estava sempre disponível para ajudá-los), constatei na prática o que as pesquisas socioeconômicas evidenciam: falta-lhes acesso adequado à internet, falta-lhes espaço adequado para estudo em suas casas, faltam-lhes condições básicas necessárias ao processo de aprendizado. Os problemas pessoais, financeiros e familiares acabam por tirar grande parte de suas energias. Parte da solução deste problema foi adotada em algumas escolas da rede estadual: a oferta de créditos no celular para acesso às aulas remotas e conteúdos para além do livro didático. Uma solução de curto prazo que visa manter o engajamento dos estudantes e diminuir o impacto da evasão que ocorrerá por conta da pandemia. (ALEX, professor do Ensino Médio em Fortaleza)[7].

> Eu tenho uma turma de 35 alunos e 05 alunos enviam atividades e dão retorno. Os outros eu não sei por onde andam. Eu não tenho como acompanhá-los individualmente. Numa avaliação mais aprofunda eu avalio que a maneira como está sendo colocada é muito ruim porque ela acaba sendo, de modo geral, algo para cumprir legalmente as atividades escolares com modelos muito variados que se perdem e deixam de ter aspectos filosóficos e sociológicos do momento. (LUC, professor do Ensino Fundamental em Fortaleza).

Diferenças maiores são encontradas em escolas que atendem estudantes das cidades do Ceará (excetuando-se a Capital) e estão distantes da região metropolitana, portanto, os aspectos socioculturais e territoriais anunciam o desafio de realizar a inclusão educacional, como observarmos nos relatos sequentes:

> Eu tenho 13 turmas e eu creio que entre 50% e 60% fazem as devolutivas dos trabalhos. Quando vale nota eu alcanço mais de 70%. Tem turma com 48 alunos que 46 me devolvem. Eu fico muito admirada. Já tem turmas que de 48 alunos apenas 3 devolvem. Nas escolas do interior tem uma diferença. De manhã são alunos que moram na sede do município, mas de tarde são os dos distritos. Eu

7 Os nomes dos narradores são fictícios para preservar suas identidades.

sou professora do turno da manhã. As devolutivas das turmas da tarde são muito menores. (MARY, professora do Ensino Médio em Itapipoca).

O nosso retorno dos alunos é pouquíssimo. Uma sala com 40, 45 alunos apenas 2 ou 3 alunos que retornavam. A gente poderia ter até um pouquinho mais, tipo 9,10 retornos, mas nas últimas semanas não temos mais retornos diários. Então, eu não me senti à vontade em continuar essas atividades remotamente, pois a grande maioria não estava tendo nenhum tipo de aprendizado. Apenas aquela minoria com um pouquinho mais de facilidade e de condições financeiras poderiam ter acesso às aulas. Os que já tinham uma precarização de suas vidas, de suas casas, foram os mais prejudicados. (CID, professor do Ensino Médio em Caucaia).

Em dois momentos que nós tentamos fazer uma aula com vídeo, nós tivemos um público de 2, 3 alunos. Uma vez eu fui fazer um vídeo sobre racismo, nós temos aí, uns 200 alunos e tinham 04 assistindo. Porque eles foram para a casa de alguém pegar o *wifi,* porque se fossem gastar os dados móveis não teria como (...) Então, assim é totalmente falida a experiência que nós temos na nossa escola. Mesmo assim, por pedido da CREDE, nós matemos o calendário de estar toda semana mantendo postando atividade, acompanhando, postando vídeo aula, mas o retorno é que se que insignificante. Como eu disse, de uma turma de 47 alunos 3 fazem, portanto, a experiência tem sido literalmente um fracasso para nós. (...) Portanto, a gente não tem o direito de suar algo que nem todos podem usar. Eu como professor não posso usar uma tecnologia que 70% dos meus alunos não tema cesso. Seria injusto da minha parte. (LIS, professora do Ensino Médio em Caucaia).

[...] foi realizado virtualmente um plano de ensino domiciliar para atender aos educandos(as) do campo. O que nos deparamos com uma realidade bem específica, pois o uso de internet na zona rural ainda é limite, assim como a garantia de uso de celulares e computadores. Mesmo com essa situação, foi possível atender parte dos estudantes com atividades semanais e aos que não conseguiram ter acesso, encaminhamos atividades impressas aos educandos com dificuldade de comunicação (MIA, professora de Escola do Campo em Itapipoca).

Como afirmou um dos docentes, “cada escola é uma realidade”. Observamos nos relatos há pouco transferidos como as diferenças são mais graves em contextos desiguais cujos desafios socioeconômicos são mais injustos. A professora da escola do campo destacou que, para alcançar um número maior de estudantes acompanhando suas aulas, ela teve que realizar atividades domiciliares, portanto, além das atividades *online,* ela também teve que se deslocar para levar as tarefas nas casas dos estudantes, num esforço exemplar para garantir a inclusão social, mas também correndo riscos num momento em que o distanciamento social é a recomendação.

Os relatos são importantes não só para o reconhecimento de que existem as diferenças por localização da escola, como também, em virtude do público atendido, especialmente quando eles necessitam de uma educação especial. Uma das narradoras desta demanda *stricto sensu* é diretora de uma escola de educação profissional que atende jovens surdos na cidade de Fortaleza e seu relato se soma ao mapa das contradições produzidas pelo ensino remoto:

> É uma situação que aprofunda as desigualdades e não tem sido fácil. Não só pelo contexto educacional, mas pelo contexto social mesmo. Os surdos eles ficaram mais isolados do que já são com suas famílias. Tem sido um processo muito difícil. É tanto que no plano de retomada as turmas de libras serão as primeiras que irão retornas, porque nós tentamos manter o contato por diversas vezes, mas nos sentimos que uma parcela significativa dos alunos se desestimulou muito e encontraram muito mais dificuldades do que os alunos ouvintes. (LEA, diretora de Escola de Educação Profissional em Fortaleza).

Particularidade relevante nesse debate é ampliar a discussão baseada no binômio igualdade *versus* diferença, atribuindo às políticas públicas uma nova concepção de justiça para dar conta das especificidades do mundo contemporâneo e das inclusões de caráter econômico e cultural. Nancy Fraser (2002) destaca a importância de pensar as políticas não apenas de redistribuição de renda, mas também aquelas de reconhecimento para a redução das desigualdades sociais, portanto, as políticas educacionais são essenciais, pois revelam, mediante a experiência do ensino remoto, as contradições e desigualdades na sociedade brasileira.

Quando analisamos os perfis dos estudantes brasileiros, é importante o reconhecimento dessas diferenças culturais e socioeconômicas, pois a justiça digital, um dos princípios para a realização de aulas remotas, não é uma experiência vivida pela maior parte dos estudantes da rede pública. Além disso, conforme já expresso, as dimensões estruturais para o ensino, que envolvem o acesso às tecnologias e um ambiente adequado para os estudos, confrontam-se com outras situações subjetivas vivenciadas pela população brasileira na pandemia do coronavírus. O Brasil, após quatro meses do anúncio do 1º caso da doença, em março de 2020, é o 2º país em número de casos da doença e de óbitos. Tal quadro deve se manter até o fim da epidemia em razão da ingerência do governo federal frente à crise, negando a gravidade de uma doença mortal.

As experiências pessoais e coletivas no tempo da pandemia do coronavírus são recortadas por medos e sofrimentos. Estudantes e professores vivenciam situações similares, produtoras de fragilidades emocionais e psicológicas, assim como grande parte da população. Muitos estão cuidando de seus componentes familiares adoecidos ou estão em luto pelas perdas repentinas. Com efeito, a empatia com os sofrimentos coletivos deve ser reconhecida e praticada como um ato de solidariedade. Os interlocutores desta busca também apontaram suas preocupações com a saúde metal dos estudantes, ao relatarem: “Essa ansiedade pandêmica também complica e interfere no emocional dos alunos e com relação à próprias atividades propostas”; “E aí eu acho que causa muita ansiedade em alunos que não estão, por alguma razão, conseguindo enviar as atividades de acordo com os prazos e isso já vai causando um problema, uma distinção”.

Sendo assim, qual o papel da escola e da educação durante um período de pandemia que altera a ordem “natural das coisas”, inclusive dos processos de ensino e aprendizagem? Como a escola deve se comportar em meio à crise? Qual o sentido de cumprir os conteúdos formais quando os fenômenos da vida social são mostrados de modos diferentes da sua ideia de “normalidade”? Catherine Wash (2007) sinaliza, por intermédio de uma pedagogia, a importância de uma práxis baseada numa insurgência educativa propositiva, portanto, um modo de insurgir que representa a criação e o estabelecimento de outras condições sociais, políticas, culturais e de pensamento. Isto constitui noção e visão pedagógica que se projetam muito além dos processos

de ensino e de transmissão de saber, mas que concebem a pedagogia como política cultural.

Walsh (2007), ensina, ainda que a denominada (por meio de uma neologia) pedagogia "decolonial" poderia servir para aprofundar os debates em torno da interculturalidade, como mudança epistêmica habilitada a produzir novos conhecimentos e outra compreensão simbólica do mundo, sem perder de vista a colonialidade do poder, do saber e do ser, que inclui os conhecimentos subalternizados e os ocidentais, numa relação tensa, crítica e mais igualitária. Portanto, uma modalidade de educação assentada em modelos curriculares insurgentes que durante e depois de uma pandemia produza uma escola inclusiva, que se situa e se afeta diante das questões vividas por sua comunidade escolar, incluindo conhecimentos que extrapolem os parâmetros curriculares e se estendem a informações sobre as experiências e interações da vida social, tornando a escola um lugar mais interessante onde ninguém fica para trás.

O OFÍCIO DO PROFESSOR E AS ATIVIDADES REMOTAS

Jorge Larossa (2018) trata o ofício do professor como uma vocação e não como uma mera formação profissional, arrimada na materialidade concreta de seu trabalho e dos gestos básicos que o constituem. Por ser um ofício, prescindindo de técnica e habilidade específica, não se trata exclusivamente de aplicações de competências ou de procedimentos padronizados, mas sim de um modo de vida, uma vocação, uma experiência compartilhada de percepções. Em tempos de pandemia, observa-se como as discussões sobre Educação se limitam às matérias da didática e não às éticas e afetivas. Larossa nos convida a voltar à velha ideia de educação, porém, em um novo contexto social, com o mercado e a economia aniquilando a ideia de educação, de justiça, de acessibilidade e de direito. Para o autor, se o Estado parece se desinteressar ou se desresponsabilizar pela educação, cabe ao professor não ser um mero reprodutor de políticas educacionais, pois, assim, poderá ser um reprodutor de desigualdades. Essa percepção é expressa nos relatos dos professores:

> A maioria dos professores tem orientado atividades remotas pensando em conteúdo, o conteúdo da base curricular. E é muito complicado imaginar você oferecendo atividades e exercícios para o

aluno responder sem a relação do processo pedagógico. Porque não tem processo pedagógico. Você tem um plano definido que o professor faz na sua casa com as suas condições socioeconômicas que chegam ao aluno com condições absolutamente adversas e o professor não tem como avaliar essa condição, porque elas são muito variadas. De modo presencial você consegue contornar algumas coisas dessas ou pensar esses elementos. À distância você não tem, pois se nivela o aluno num tipo só e você passa o conteúdo. Essa para mim é uma das grandes contradições. A gente ainda tem um pensamento muito conteudista que foca a aprendizagem nesse aspecto. (LUC, professor do Ensino Fundamental em Fortaleza).

Eu considero que a minha experiência é tensa. O uso da tecnologia é legal, a gente procura formas diferentes de tentar passar o conteúdo, mas a minha disciplina se baseia muito na participação dos alunos, nas rodas de conversar e isso não está sendo possível. (...) Não está sendo tão agradável a minha experiência. As aulas, basicamente, acontecem comigo falando sozinha, porque os alunos estão ali, mas a gente não tem como controlar se eles estão ouvindo, se querem participar. Muitos tem vergonha. Não é a mesma coisa de uma sala de aula, claro. (MEL, professora do Ensino Médio em Itapipoca).

Eu propus essas eletivas, né, de Literatura Negra e também sou professor de Artes na lotação comum e propus essas disciplinas eletivas e elas contemplam alunos de todas as turmas. Eu ensino regularmente nos terceiros anos, mas nessas eletivas têm alunos do primeiro ano, do segundo e alunos do terceiro. O que é que ocorre? Essa eletiva, em especial, que é de Literatura Negra, ou então, Cinema e Literatura Africana, são atividades, são propostas imprescindíveis de lançar mão da imagem. Então, a gente não pode prescindir das imagens porque a intenção é exatamente trabalhar a questão de quebrar a hegemonia discursiva, né? E a literatura é discurso também, o cinema é discurso. E aí não foi possível realizar essas atividades remotamente. Até porque elas não foram pensadas para serem realizadas remotamente. (RUI, professor do Ensino Médio em Juazeiro do Norte).

> [...] o problema é que, por exemplo, para os alunos que são do interior, muitos deles estão utilizando os dados móveis do celular porque não tem internet fixa em casa. Então, os próprios dados móveis às vezes não permitem que eles assistam essas aulas on line , porque consome muito a internet deles, né? Então, por exemplo, se tem três ou quatro aulas on line dos professores ao longo do dia, muitos deles só conseguem assistir uma ou duas, né? E quando dá certo. Porque os dados móveis acabam limitando um pouco esse acesso. Aí eles se tornam um pouco prejudicados até em relação a isso aí, porque mesmo os professores dando aula on line muitas vezes essa limitação da internet deles não permite que eles possam assistir essas aulas. Então, às vezes, eles precisam fazer as atividades sem pegar esse feed back do professor em relação aos conteúdos, né? E aí também está sendo utilizada uma plataforma, que é o Google Clasroom, uma plataforma do governo do estado, né, que eles unificaram para todas as escolas, mas aí tem muitos alunos também que não conseguem postar as atividades nesse aplicativo, porque também consome muito a internet deles. Aí muitos enviam mesmo pelo Whats App, porque mesmo que pacote de internet vença pra poder assistir as aulas on line ou então fazer pesquisas, fica gratuito o Whats App, né? Então, às vezes, é o único meio que eles têm pra poder conseguir mandar as atividades é pelo Whats App. (IZA, professora do Ensino Médio em Santana do Acaráu).

Os relatos procedidos pelos professores que participaram desta pesquisa apontam preocupações com o método de ensino, os processos de aprendizagem e a maneira como eles compreendem a prática docente. O ofício do professor pressupõe a criatividade, assim como a percepção crítica dos processos de desigualdade social. E é nesse sentido que alguns apontam críticas à política educacional que os jogou repentinamente na “rede” do ensino remoto:

> [...] a SEDUC aqui do Ceará tem pensado ou tem querido manter uma preocupação com a questão da doença em não ter aulas presenciais, mas há uma espécie de fingimento de que as coisas estão acontecendo normalmente, quando não estão. As atividades não estão acontecendo normalmente, certo? Além do distanciamento, há a questão de não se preocupar. A preocupação nesse momento é com o ensino ou é com a educação? Eu estou percebendo muito

> uma preocupação com o ensino. (RUI, professor do Ensino Médio em Juazeiro do Norte).

Eu penso que, para se manter o contato, com as/os alunos ele é de extrema importância e necessidade para o momento. Porém, ele não atenderá o objetivo de educar, de ensinar, pois diante as questões apresentadas não se tem condições mínimas para que ocorra de fato ensino/aprendizagem. O ensino presencial é indispensável à educação. Penso também que em virtude da pandemia nossos líderes irão incentivar, obrigar e persuadir mais e mais esse tipo de ensino, uma vez que não é de hoje o desejo em privatizar o ensino público e torná-lo cada vez mais virtual. (NEY, professor do Ensino Médio em Juazeiro do Norte).

Alguns até tentam se adaptar, mas deparam as lacunas provenientes da própria formação que não incluiu o domínio das novas tecnologias para fins educativos. Ney, de Juazeiro do Norte, também afirma que "está sendo um difícil desafio se adequar às novas demandas metodológicas. Pedem que nos esforcemos, mas não é fácil virar um youtuber do dia para noite". Outros professores também abordaram esses desafios em seus relatos:

> A surpresa causada pela pandemia apressou este processo de "renovação" dos meios pedagógicos e encontrou graves problemas em nossa formação docente para uso das plataformas digitais de ensino. Apesar da quase fusão dos mundos social e virtual na sociedade contemporânea, a nossa formação é precária no uso pedagógico dos recursos da internet. Ao longo dos meses de isolamento, busquei superar os novos desafios no exercício prático do ensino/aprendizado em novos ambientes virtuais, com o objetivo de manter da melhor forma possível a aprendizagem dos meus alunos/as. Muito pouco fiz(emos), e o retorno das aulas em agosto(híbrido?) trará desafios muito maiores. (ALEX, professor do Ensino Médio em Fortaleza).

> Quando se pensa essa relação de Educação e Pandemia, né, tem sido muito difícil desde o início. Primeiro pelo acometimento de a gente ser pego mundialmente. Ser pego de surpresa, né, por uma questão que nos obrigou a causar uma ruptura com o que já vinha sendo trabalhado, pensado, articulado com aulas presenciais, né? E depois a gente percebe que mesmo que a gente tivesse instru-

> mentalizado, operando esses instrumentos, mas não era um fazer tão necessário, ou melhor, não era a única ferramenta que tínhamos antes da pandemia, né? (RUI, professor do Ensino Médio em Juazeiro do Norte).

Tardif e Raymond (2000) afirmam que "a inserção numa carreira e o seu desenrolar exigem que os professores assimilem também saberes práticos específicos aos lugares de trabalho, com suas rotinas, valores, regras etc." (P. 217). Assimilar saberes exige tempo e troca com os pares e com os ambientes destinados à aprendizagem. No contexto atual, o tempo para o aprendizado da lida com aulas remotas não existiu e isto também dificulta o trabalho. Com a chegada da pandemia, professores tiveram que se adaptar, esforçando-se para aprender, apressadamente, a lidar com ferramentas, tempos e vivências completamente diferentes daqueles do ensino presencial. Cobram-lhes criatividade, disponibilidade, mas não são garantidas as condições necessárias para que as atividades remotas sejam realizadas a contento, o que causa adoecimento de muitos docentes, como revelam os depoimentos a seguir:

> Nós fomos pegos de surpresa com essa ideia do ensino remoto. Primeiro porque nós não fomos formados para utilizar esse tipo de ensino. Muitos professores já tinham dificuldades em utilizar as novas tecnologias, porque o governo do Estado do Ceará, a SEDUC, ela sugere que se utilize o diário *online,* que, através de um aplicativo, você pode lançar frequências, notas, planejamento e o registro de aula. Tudo *online*. Só que vários professores eles não utilizam porque eles não têm essa facilidade em mexer com recursos tecnológicos, porque você precisa de um smartphone, de uma internet boa e isso não é proporcionado pelo Estado (LIA, coordenadora de um LICEU em Fortaleza).

> Eu, por exemplo, acompanho 23 grupos no whats, 14 turmas, funcionários, professores e a Extensão de matrícula. Estou com professor já diagnosticado com a Covid 19, alunos com familiares já infectados, professores com insônia, tomando calmante. As cobranças continuam. Tem também os processos de aprendizagem: como fazer avaliação, frequência, registro das aulas? Cá entre nós, o Estado que criar a imagem que está dando tudo certo, romantizando este formato de aulas, mas na verdade estamos exaustos, trabalhando

além da carga horária, um excesso de webconferências, os processos burocráticos continuam e temos que comprovar que estamos trabalhando. (DINA, diretora de Escola em Moraújo).

Minha experiência com o ensino remoto está sendo desafiadora. Primeiro porque tive que me adaptar radicalmente em todos os aspectos sejam eles físicos, psicológicos, metodológicos e financeiros. Quanto ao espaço físico - Tive que fazer uma adaptação em minha residência para atender a demanda. Quanto ao corpo físico – Tenho percebido que as dores na coluna são recorrentes, por conta de estar a todo momento sentado em cadeiras que não são destinadas ao trabalho em casa/escritório. Quanto ao psicológico – Tem sido uma tarefa árdua manter-se tranquilo diante essa crise. Muito mais em não deixar transparecer as/os alunas/os que você está abalado com tudo isso. As crises de ansiedade e as preocupações são constantes. Não há nenhuma ajuda financeira para essas adaptações nem para alguma demanda de saúde. Assim tem ficado a cargo de cada um, se virar como pode! Essa é a expressão mais correta. Alguns dizem que estamos no mesmo barco. Porém, vi uma reflexão de uma/um artista que não me recordo o nome que diz assim: Não estamos no mesmo barco, mas sim na mesma tempestade (NEY, professor de Ensino Médio de Juazeiro do Norte).

Antes da pandemia, ser professor de escola pública no Brasil já era uma tarefa repleta de desafios, em razão de problemas como baixos salários, excesso de carga horária, falta de condições adequadas de ensino nas escolas, violência no ambiente escolar etc. Nesse momento de isolamento social e ensino remoto, o ofício de professor se fez mais desafiador ainda em razão de todos os pontos reunidos nos depoimentos e porque, sendo uma atividade por demais relacional (CARVALHO, 1999), a docência exige muito envolvimento afetivo dos professores com seus alunos. E, apesar de ser uma profissão que também traz prazer, gratificação e realização, a preocupação com a aprendizagem dos discentes é fator de desgaste (MENDES & BACCON, 2015). Possuir conhecimento e dominar conteúdos não é suficiente para ensinar, pois é preciso saber lidar com os sujeitos envolvidos no processo de aprendizagem e por isso a docência caracteriza-se pela dualidade entre saber e afeto (MARINHO-ARAÚJO e ALMEIDA, 2008). Com amparo nessa pressuposição, é compreensível que momentos como o que estamos pas-

sando, quando se torna impossível fazer chegar o saber a muitos dos jovens com os quais estamos envolvidos, provoquem adoecimento e sofrimento nos professores.

Por outro lado, os estudantes se veem também diante de um novo ambiente de aprendizagem, sem que tenham as condições necessárias para cumprir as atividades que lhes são propostas. Além da falta de acesso à internet e a equipamentos adequados ao ensino remoto, outros problemas devem ser levados em conta quando se avalia a impossibilidade de os jovens acompanharem as aulas e demais atividades *online:*

> [...] às vezes, tem aula que a gente marca o horário, mas eles não conseguem acompanhar porque às vezes tem que dividir as tarefas em casa com os pais, né? Cuidar dos irmãos. E isso mudou muito a rotina de estudos deles. Então, eles estão tendo dificuldades de organizar esses horários e a gente também esses problemas econômicos, né? Porque tem aluno que como não tem o computador, não tem o celular, não tem a internet fica difícil acompanhar as atividades. [...]Outra coisa também que a gente acompanha nos grupos que a gente faz as salas de aula é a dificuldade deles de estudar nesse contexto, porque eles estão tendo crises de ansiedade. Estão muito preocupados, né? Às vezes a convivência em casa não é boa, às vezes tem conflitos familiares, o ambiente não favorece os estudos. Alunos que têm muita essa conversa de cometer suicídio, depressão, né? Nesse momento, essas doenças também atingem muitos alunos. Eles estão assim bem tensos, é um momento assim de muita preocupação. Às vezes a gente faz assim atividades pra perguntar, pra trabalhar assim esse lado emocional deles também, resiliência emocional nas aulas de formação para a cidadania com o diretor de turma e aí quando a gente pergunta o que eles mais tem sentido nesse momento, os sentimentos frequentes que eles colocam é preocupação, é medo, é ansiedade, é irritação. Então, são sempre esses sentimentos negativos. (IVA, professora do Ensino Médio em Guaraciaba do Norte).

Na controversa discussão de Agamben (2020a), que nega a pandemia e a compreende como “invenção” de governos que querem fomentar o estado de exceção fazendo com que as pessoas, movidas pelo medo, troquem passivamente a liberdade por segurança, consideramos pertinente a crítica do autor ao ensino remoto. Para ele, a “barbárie tecnológica” atual provoca o

"o cancelamento da vida de cada experiência dos sentidos e a perda do olhar, duradouramente aprisionado em um ecrã espectral." Assim, promove o "fim do estudantado como forma de vida", uma vez que a essência dessa modalidade de vida é a troca com os pares, os debates e a constituição de grupos e amizades (AGAMBEN, 2020b) que ficam limitados ou impossibilitados com o ensino remoto.

Ante todos os aspectos expressos até aqui, percebemos o quanto os professores se esforçam para continuar dando conta da tarefa de educar, apesar de todas as condições adversas, e a grande preocupação que têm com os que estão ficando para trás. Em todos os depoimentos, apareceu a preocupação com o depois, sobretudo no que se refere à recuperação das aulas para os muitos jovens que não conseguiram acompanhar as atividades remotas: ficarão fora da escola para sempre ou haverá uma força-tarefa para incluí-los outra vez no sistema?

Bell Hooks (2013) destaca que não se pode excluir os alunos pela sua condição social ou étnica. A escola não é lugar de opressão, e todos os alunos deveriam ter garantido o direito à voz: "É preciso distinguir e dar crédito às especificidades de cada aluno e ao seu papel para a abordagem de linha de montagem para a aprendizagem". (2013, p.216). A Pedagogia crítica, a educação de liberdade e o pensamento crítico são métodos que ensinam os estudantes a transgredir preconceitos, machismos, racismos e sexismos. Inspirada em Paulo Freire, a autora demonstra a importância da educação como prática social humanista. Para Freire (2002), aprender é um ato revolucionário e o estudante precisa aprender a ler o mundo para poder transformá-lo. Por meio da educação, e de maneira coletiva, a pessoa deve tomar consciência de sua condição histórica, assumir o controle de sua trajetória e conhecer sua capacidade de transformar o mundo. Nesses tempos de pandemia, portanto, mais do que nunca, os professores devem lembrar-se de que "Ensinar exige risco, aceitação do novo e rejeição a qualquer forma de discriminação" (FREIRE, 2002).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após esse período de experimentação em que se percebeu de maneira ainda mais clara a importância das novas tecnologias como ferramentas necessárias ao incremento da qualidade da educação na contemporaneidade, os professores e os jovens, certamente, não voltarão os mesmos para as

escolas. Embora não saibamos de que modo, haverá modificação no jeito de se relacionar com a escola e os professores, na medida em que as velhas configurações de ensino baseadas apenas no pincel e no quadro serão questionadas ou revalorizadas por uma geração que experimentou o confinamento e a aprendizagem exclusivamente a distância. Em seu Guia de Apoio aos Estudos Domiciliares, o Governo do Ceará, por meio da Secretaria de Educação (SEDUC), afirma que o período de isolamento social "desafia gestores, professores e demais servidores a pensarem iniciativas para fazerem deste período uma mudança de paradigmas no que diz respeito à aprendizagem."[8] Que novo paradigma se tem no horizonte? O documento não esclarece isso, mas, certamente, o que se pretende é uma educação no âmbito da qual as atividades remotas sejam cada vez mais uma realidade.

Acreditamos que nenhuma modalidade de ensino substitui as aulas presenciais, sobretudo quando o contingente é de crianças e jovens, para quem as instituições de ensino representam não só um lugar de aprendizagem de conteúdos. Elas são também espaços de sociabilidade e de formação de afetos onde a convivência com os pares é parte do processo de formação. Como afirmam Berger e Luckmann (2004), aprendemos e damos sentido ao mundo por meio do contato com os "outros significativos" que encontramos ao longo dos processos de socialização. Para crianças e jovens, os outros significativos que encontram na escola – professores e colegas – são essenciais para o aprendizado não só de conteúdos, mas também para formar o tipo de ser humano que vão ser e o modo como vão se relacionar com a sociedade. Portanto, rechaçamos qualquer política educacional que não leve em conta esse aspecto. O ensino remoto não pode ser pensado como "novo normal", como querem alguns. É certo que, num momento de pandemia, a maior preocupação deve ser com a preservação das vidas, mediante a manutenção do distanciamento social. Com efeito, o ensino remoto coloca-se como a única possibilidade de manter o contato entre professores e alunos, mas, para que funcione a contento (apenas como medida emergencial), é preciso levar em conta os aspectos apontados nas falas dos professores que, na atual realidade, aprofundam a exclusão educacional e social.

Em seus depoimentos, os professores revelam desafios e dificuldades de várias ordens, dentre as quais destacamos: a falta de acesso de muitos

8 Disponível em: https://www.seduc.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/37/2020/04/guia_estudos_domiciliares.pdf

alunos aos recursos necessários ao bom andamento das atividades remotas, ou seja, internet, computador, aparelho celular; a inexistência de preparo dos professores para lidar com a modalidade remota de ensino; a ausência de ambientes adequados em casa, por parte de professores e alunos, para estudar e trabalhar; dificuldades de ordem emocional ocasionadas pelo próprio contexto da pandemia que traz medo, ansiedade, pânico, dentre outros sentimentos comuns quando deparamos uma ameaça desconhecida; dificuldades de ordem financeira, na medida em que tanto professores como alunos têm que "se virar" para conseguir às próprias custas adequar suas casas para cumprir as exigências das atividades remotas. Em razão de tantos percalços, a sensação da maioria dos professores é a de que o ensino remoto é apenas um "faz de conta" que tenta imprimir uma normalidade num contexto onde nada é normal.

Com a chegada da pandemia, o direito à aprendizagem passou a ser sinônimo de direito à conexão, à moradia adequada às aulas remotas etc. Nesse sentido, o ensino remoto exclui duplamente os mais pobres, que representam a maior parcela de desconectados no País. Para Canclini (2009), a sociedade atual "é pensada como metáfora da rede". Assim, incluídos são os conectados, os outros são excluídos, seja por ficar sem trabalho, sem casa ou sem conexão (p. 92). No atual contexto, dizemos que a falta de conexão criará uma parcela de sem aprendizagem ou sem escola.

Levando em conta os avanços, mesmo que tímidos, conseguidos na educação pública, desde a expansão e universalização do ensino fundamental, nos anos de 1990, e da universalização do ensino médio gratuito, em 2010, podemos dizer que, se os governos não adotarem medidas urgentes destinadas à inclusão dos excluídos digitais, estaremos dando alguns passos atrás, já que as crianças e jovens mais pobres, impossibilitados de participar do ensino remoto, tenderão, irreversivelmente, a se evadir da escola. Sendo assim, concluímos com as palavras e a experiência do professor Ney, um dos interlocutores desta pesquisa: "O resultado será exclusão de várias pessoas, será o abandono escolar e, assim, o alcance do objetivo da política neoliberal de deixar o pobre cada vez mais ignorante, submisso e dependente".

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGAMBEN, Giorgio. **Reflexões sobre a peste:** ensaios em tempos de pandemia (Pandemia Capital). São Paulo: Boitempo Editorial, 2020a.

_____ Réquiem para os Estudantes. **Istituto Italiano per gli Studi Filosofici,** 23 de maio de 2020b. Tradução de Davi De Conti. Disponível em: http://www.ihu.unisinos.br/78-noticias/599292-requiem-para-os-estudantes-artigo-de-giorgio-agamben. Acesso: 15 de julho de 2020.

_____. **Homo Sacer:** o poder soberano e a vida nua I. Belo Horizonte: Ed. da UFMG, 2004.

BACCON, A. L. P. **Um ensino para chamar de seu:** uma questão de estilo. 169f. Tese (Doutorado em Ensino de Ciências e Educação Matemática) – Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2011.

BERGER, Peter L.; LUCKMANN, Thomas. **A construção social da realidade.** 24. ed. Petrópolis: Vozes, 2004.

BOURDIEU, Pierre. Os Excluídos do Interior. *In:* BOURDIEU, Pierre (Coord.). **A Miséria do Mundo. 2** ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997.

CANCLINI, Néstor García. **Diferentes, desiguais e desconectados:** mapas da interculturalidade. 3 ed. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2009.

CARVALHO, M. P. de. Ensino, uma atividade relacional. **Revista Brasileira de Educação,** Rio de Janeiro, v. 1, n. 11, p.17-32. 1999.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da autonomia:** Saberes Necessários à Prática Educativa. 33. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

FERNANDES, Florestan. **O desafio educacional.** São Paulo: Cortez & Editores. Associados, 1989.

FRASER, Nancy. A justiça social na globalização: Redistribuição, reconhecimento e participação. **Revista Crítica de Ciências Sociais,** 63, outubro 2002: 7-20.

FRIGOTTO, Gaudêncio. Os circuitos da história e o balanço da educação no Brasil na primeira década do século XXI. **Revista Brasileira de Educação** v. 16 n. 46 jan.labr. 2011. p. 235-274. Disponível em: https://www.scielo.br/pdf/rbedu/v16n46/v16n46a13. Acesso 17 de julho de 2020.

GOULART, Débora. A Sociologia na BNCC: nem estudos, nem práticas. *In:* CÁSSIO, Fernando, CATELLI Jr., Roberto. **A Educação é a Base?** 23 Educadores Discutem a BNCC. São Paulo: Ação Educativa, 2019.

HINE, C. **Virtual Ethnografy.** Londres: Sage, 2000.

HOOKS, Bell. **Ensinando a transgredir:** a Educação como prática de liberdade. Tradução de Marcelo Brandão Cipolla. São Paulo: Editora Martins Fontes, 2013.

KOZINETS, Robert. V. **Netnografia:** Realizando pesquisa etnográfica online. Porto Alegre: Penso, 2014.

LARROSA, Jorge. **Esperando não se sabe o quê:** sobre o oficio do professor. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2018.

MARINHO-ARAUJO, C. M.; ALMEIDA, S. F. C. de. **Psicologia escolar:** construção da identidade profissional. 2. ed. Campinas: Alínea, 2008.

MENDES, Thamiris Christine Mendes, BACCON, Ana Lúcia Pereira. Profissão Docente: o que é ser

professor? **Anais** do XII Congresso Nacional de Educação – EDUCERE. PUCPR, outubro de 2015. Disponível em: https://educere.bruc.com.br/arquivo/pdf2015/17709_7650.pdf. Acesso em: 12 de abril de 2020.
SIMÕES, José Alberto. Explorando Terrenos Digitais: metodologias de investigação qualitativa *online* e *offline* em práticas culturais e de participação juvenis. *In:* FERREIRA, Vítor Sérgio. **Pesquisando Jovens:** Caminhos e Desafios Metodológicos. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 2017.

SPOSITO, Marília Pontes. Algumas reflexões e muitas indagações sobre as relações entre juventude e escola no Brasil. *In:* ABRAMO, Helena Wendel, BRANCO, Pedro Paulo Martoni. **Retratos da Juventude Brasileira:** análises de uma pesquisa nacional. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo/Instituto Cidadania, 2005.

TARDIF, Maurice, RAYMOND, Danielle. Saberes, tempo e aprendizagem do trabalho no magistério. *In*: **Educação & Sociedade,** ano XXI, n. 73, Dezembro, 2000. p. 209-244.

WALSH, Catherine. Interculturalidad Crítica/Pedagogia decolonial. *In:* **Memórias del Seminário Internacional "Diversidad, Interculturalidad y Construcción de Ciudad",** Bogotá: Universidad Pedagógica Nacional 17-19 de abril de 2007. Disponível em: https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/13582/13582.PDFXXvmi. Acesso em 20 de julho de 2020.

A POLÍTICA PÚBLICA DE EDUCAÇÃO E O ENSINO REMOTO, NO PERÍODO DE DISTANCIAMENTO SOCIAL NO CEARÁ, DURANTE A PANDEMIA DE CORONAVÍRUS EM 2020

NOÇÕES DE IMPLEMENTAÇÃO E MONITORAMENTO NA SEFOR 01

RAQUEL LOPES CORREIA SANTOS[1]
MARIA DO SOCORRO FERREIRA OSTERNE[2]

INTRODUÇÃO

O ano de 2020 apresentou ao mundo uma nova ameaça: algo que alterou a rotina e a sociabilidade global. O que parecia um problema isolado na superpotência chinesa rapidamente espalhou-se pelo mundo. O número de mortes crescia exponencialmente e as fronteiras fluidas dos países não contiveram a tempo a evolução da propagação da doença. Em 30 de janeiro de 2020, a Organização Mundial da Saúde (OMS) declarou que o surto da doença causada pelo novo coronavírus (SARS-CoV-2) constitui uma Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional.

O primeiro caso de óbito no Brasil ocorreu em meados de março e, desde o caso 01 até o momento em que estas linhas são escritas, o panorama que vivenciamos é o seguinte: em julho o globo já contava com 14.765.256 casos confirmados de COVID-19 e com 612.054 mortes[3]. No Brasil, no mesmo mês, os números chegaram à marca de 80 mil mortes e mais de dois milhões

---

1 Doutoranda no Programa de Políticas Públicas da Universidade Estadual do Ceará. E-mail: raquellcs@gmail.com
2 Doutora em Serviço Social (UFPE), Docente Livre em Serviço Social (UECE). Mestra em Sociologia (UFC). Professora Associada do Curso de Graduação em Serviço Social, do Programa de Pós-Graduação em Sociologia, do Mestrado em Serviço Social, Trabalho e Questão Social e do Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Políticas Públicas da Universidade Estadual do Ceará.
3 Dados retirados de https://www.paho.org/bra/index.php?option=com_content&view=article&id=6101:covid19&Itemid=87.
Acesso em: 23.jul.2020 as 09:43.

de infectados[4]. Já o Ceará também passou a contar com números expressivos[5]. No mesmo período, em meados de julho, o Estado já mostrava mais de sete mil mortes e 153 mil pessoas que haviam contraído a doença. Em decorrência da rápida disseminação do vírus, ainda no primeiro trimestre do ano, o Brasil se viu frente a frente com uma pandemia de enormes proporções.

O Ceará editou o seu primeiro decreto de distanciamento social ainda em março e, entre uma das ações impostas, estava o fechamento de escolas com o intuito de reduzir a circulação de pessoas nas ruas e conter a curva de contágio do novo vírus, buscando evitar, assim, o colapso dos sistemas de saúde. É nesse contexto que ora nos debruçamos.

A fim de dar cabo ao expediente de escrever este capítulo, temos por objetivo geral debater a política pública de Educação e o ensino remoto durante o período de distanciamento social no Estado do Ceará, quando da pandemia de coronavírus em 2020. Por objetivos específicos, temos os seguintes: rememorar um breve histórico sobre as pandemias no Ceará; analisar o distanciamento social e os impactos assimétricos nos distintos grupos sociais e, ainda, observar como a educação remota se implementa na política pública de educação cearense sob o recorte dos números advindos do estudo específico da Superintendência das Escolas Estaduais de Fortaleza 01 (Sefor 01) e de seus estudantes. Para isso, adotamos por norte a pesquisa bibliográfica que nos dará o chão teórico que percorreremos. Sobre essa última, nas palavras de Prodanov, temos:

> Pesquisa bibliográfica: quando elaborada a partir de material já publicado, constituído principalmente de: livros, revistas, publicações em periódicos e artigos científicos, jornais, boletins, monografias, dissertações, teses, material cartográfico, internet, com o objetivo de colocar o pesquisador em contato direto com todo material já escrito sobre o assunto da pesquisa. Em relação aos dados coletados na internet, devemos atentar à confiabilidade e fidelidade das fontes consultadas eletronicamente. Na pesquisa bibliográfica, é importante que o pesquisador verifique a veracidade dos dados

4 Dados retirados de https://especiais.g1.globo.com/bemestar/coronavirus/estados-brasil-mortes-casos-media-movel/?_ga=2.38013027.1345105368.1595454852-2704659150.1587558028#/. Acesso em: 22.jul.2020 as 18:58

5 Dados retirados de https://www.opovo.com.br/coronavirus/2020/07/22/coronavirus-no-ceara-mortes-casos-confirmados-covid-19-22-julho-22-07.html. Acesso em: 22.jul.2020 as 19:40

> obtidos, observando as possíveis incoerências ou contradições que as obras possam apresentar. (PRODANOV, 2013, p. 54).

Além disso, lançamos mão dos instrumentais próprios da pesquisa documental. Esta última é entendida como "a pesquisa em materiais que não receberam ainda um tratamento analítico ou que podem ser reelaborados de acordo com os objetivos da pesquisa" (PRODANOV, 2013, p.55). Foi nela que nos debruçamos, especialmente sobre os documentos, decretos e portarias que balizaram o funcionamento da política pública de educação. Apoiamo-nos também em reportagens de jornais e revistas eletrônicas que abordarem a temática aqui explorada. As duas metodologias juntas nos concedem meios para analisar as categorias propostas.

Isso posto, cremos que, para efetivamente compreendermos o influxo do coronavirus na política pública de educação, precisamos inicialmente observar dois temas essenciais. Primeiro, o que significa uma pandemia em solo cearense e que esta não é uma realidade nova para a população que aqui habita. Segundo, o que é o isolamento social e como vem sendo posto em prática na Unidade da Federação em tela. Para isso, é fundamental percorrermos alguns estudos historiográficos que rememoram as pandemias já enfrentadas pelo Ceará e, no caso do surto de Covid- 19, observar os decretos governamentais e portarias editadas pela Secretaria de Educação que orientaram gestores, professores e estudantes quanto às suas atuações durante a pandemia do coronavírus.

BREVE HISTÓRICO SOBRE AS PANDEMIAS NO CEARÁ

Antes de adentrarmos com maior afinco as influências do coronavírus e, em consequência, o fechamento das redes de ensino pública e privada que atuam neste espaço, primeiro cremos ser de fundamental importância rememorar, ainda que brevemente, o que são as pandemias, como agem historicamente nos grupos sociais, além de debater o que vem a ser e para que serve o isolamento social nesse contexto. Para isso, valemo-nos dos escritos próprios dos estudos da saúde e da doença, que refletem que a doença e o adoecimento não podem nem devem ser entendidos apenas mediante análise de condições fisiopatológicas, haja vista que quem estabelece o estado da doença é, antes de tudo, o misto das sensações de sofrimento, dor, prazer, enfim, os valores e sentimentos apresentados pelo corpo subjetivo que ado-

ece (CANGUILHEM; CAPONI, 1995. *In:* BRÊTAS; GAMBA, 2006). Valores estes que estão imbuídos do tempo histórico ao qual coexistem.

Não são raros os estudos historiográficos ou memorialísticos a relatarem o cotidiano cearense em meio aos períodos pandêmicos. Lira Neto (1999), ao se debruçar sobre a luta de Rodolfo Teófilo contra os surtos de cólera e varíola em Fortaleza, nos revela a realidade da enorme mortalidade que tais doenças trouxeram à Capital cearense. A situação, segundo o autor, deixara as ruas da cidade com dezenas de corpos diariamente vitimados pela peste. Ressalte-se que, junto à epidemia de varíola ocorrida de 1877/1878, o Estado vivenciava também um forte período de seca, o que aumentava ainda mais o número de pobres e miseráveis nas ruas da Capital.

O jornal Diário do Nordeste, de 26 de julho de 2020, traz uma matéria intitulada "Ceará coleciona pelo menos nove epidemias em sua história."[6]. Nesse texto observamos a alta amplitude no número de afetados por tais moléstias e o grupo social ao qual pertencem. Já na tese de doutoramento de Dhenis Maciel, temos a análise do estabelecimento social da cólera e da epidemia que assolou o Ceará em meados do século XIX. A saber:

> Perceber a doença como um fenômeno cultural nos coloca diante da questão dos cuidados e das teorias que embasam esse olhar para a doença e as formas de combatê-la. Aquilo que é considerado doença origina-se de uma interação direta entre o doente e a sociedade ao seu redor. (MACIEL, 2017, p.59).

O autor aqui nos lembra que, para compreender a doença e seu poder de devastação, é preciso observar sua interação com a sociedade e que os efeitos nocivos das moléstias vão ser variados se levarmos em conta os distintos grupos que coexistem socialmente.

O DISTANCIAMENTO SOCIAL COMO ESTRATÉGIA DE CONTENÇÃO DA PANDEMIA DE COVID 19 E SUA IMPLEMENTAÇÃO NO CEARÁ

Para chegar à realidade em que o Estado do Ceará se viu imerso quando da decisão do Executivo em decretar o isolamento social com fechamento de todos os estabelecimentos que não fossem essenciais, cremos ser neces-

6 Fonte: Texto disponível em: https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/metro/ceara-coleciona-pelo-menos-nove-epidemias-em-sua-historia-1.2236054. Acesso dia 26/07/2020 as 22:11.

sário explicar a velocidade de evolução do coronavírus até o primeiro decreto de distanciamento social no Ceará.

Em 05 de janeiro de 2020, a China anunciou a pneumonia desconhecida. Apesar do aumento vertiginoso no número de casos, em 23 de janeiro de 2020, a Organização Mundial da Saúde (OMS) convocou comitê para anunciar que o coronavírus ainda não representava ameaça de emergência à saúde pública internacional. Apesar desse pronunciamento, apenas sete dias depois, em 30 de janeiro de 2020, a mesma entidade declarou emergência de saúde pública global por surto do novo Sars-Cov-2. Já em 14 de fevereiro de 2020, o vírus se mostrou letal fora do espaço asiático e foi confirmada a primeira morte na Europa. No dia seguinte, o Ministério da Saúde do Brasil divulgou o primeiro caso confirmado no Território Nacional, em homem de São Paulo que havia visitado a Itália. Aqui observamos o vírus circulando em vários continentes. Nesse contexto e com um número significativo de vítimas, a Itália entrou em quarentena total. Em 11 de março de 2020, a OMS declarou o surto advindo do Sars-Cov-2 como pandemia.[7] . E em 19 de março de 2020, o Estado do Ceará editou o seu primeiro decreto de isolamento social, apesar de ainda não contar com nenhuma vitima fatal.

Sobre o distanciamento social como meio para redução da curva de contágio, valemo-nos da explicação própria do Ministério da Saúde do Brasil (2020) :

> A medida adotada é o distanciamento social, evitando aglomerações a fim de manter uma distância mínima de um metro e meio para outras pessoas. Em casos extremos é adotado o isolamento social, quando as pessoas não podem sair de suas casas para impedir a propagação do vírus. Já os suspeitos de infecção devem ficar de quarentena por quatorze dias, que é o período de incubação, tempo para o vírus se manifestar no corpo.

A adoção do distanciamento social não era, de nenhum modo, uma ação inédita no combate à propagação do vírus. Outros países, como China e Itália, já conviviam com parte de sua população seguindo tal recomendação. Ao mesmo tempo em que os Estados editavam diretrizes para o combate e

7 Fonte da linha do tempo, compilado de informações. Disponível em: https://www.paho.org/bra/?gclid=CjwKCAjwsO_4BRBBEiwAyagRTX7ClQDt2XZ2WE0rTjhHRER8cbVSUgQ_n197nBGTTiwrc64kaUx2VxoCgaAQAvD_BwE. Acesso em: 25.jul.2020 as 19:22

contenção do quadro pandêmico, não tardou para que diversos estudiosos se debruçassem sobre tal problemática a fim de compreender melhor qual a gravidade e quais as melhores maneiras de combate à dificuldade enfrentada.

Nesta parte do texto, é importante esclarecer que a crise sanitária advinda pelo processo pandêmico do coronavírus escancara as influências do neoliberalismo e de suas contradições, tanto nas esferas econômicas, como nos âmbitos políticos e sociais. Davis (2020) nos rememora que, para compreendermos os distintos influxos da doença nas variadas populações, não podemos esquecer, dentre os parâmetros de análise, as modalidades de opressão histórica e a colonialidade vivenciada pelos países.

Já Harvey (2008), ao explicar o neoliberalismo, a redução das proteções sociais e o Estado de Bem-Estar Social, exprime que este modelo societal se alinha ao Consenso de Washington, defendendo o mercado e a ação individual em detrimento das ações coletivas e estatais. É importante evidenciar, também, que a lógica neoliberal defende o Estado mínimo, entretanto, essa redução se expressa especialmente ante a sua atuação nas políticas sociais. Caberiam ao Estado, no entanto, em momentos de crise, as ações para salvaguardar a sociedade.

No que concerne especialmente às influências da pandemia nas populações, Pereira (2020) explica a proporcionalidade entre vulnerabilidade social e efeitos nocivos da pandemia. Expresso noutra maneira,

> Fatores socioeconômicos são determinantes no processo saúde-doença e a estratégia de isolamento social, adotada como medida de redução da vulnerabilidade da população, esbarra em um quadro social complexo agravado pela crise econômica que atinge países em desenvolvimento, como o Brasil. (PEREIRA, 2020, p. 1)

Corroborando a mesma tese, Davis (2020), ao estudar o choque do coronavírus na sociedade dos Estados Unidos da América, relata:

> O surto expôs instantaneamente a divisão de classes na saúde americana. Aqueles com bons planos de saúde que também podem trabalhar ou ensinar de casa estão confortavelmente isolados, desde que sigam salvaguardas prudentes. Os funcionários públicos e outros grupos de trabalhadores sindicalizados com cobertura decente terão de fazer escolhas difíceis entre renda e proteção.

> Enquanto isso, milhões de trabalhadores com baixos salários, trabalhadores rurais, desempregados e sem teto estão sendo jogados aos lobos. (DAVIS, 2020, p. 9)

Os dois autores chamam a atenção para o entrecruzamento das variáveis saúde/doença e as condições sociais de vida. Não minimizando o efeito devastador dessas organelas no interior dos seres humanos, que outro fator -chave para a grande mortalidade que observamos presentemente é a falta de acesso por parte das populações mais vulneráveis a condições dignas de saúde e de aparato sanitário. Este quadro de insegurança social se agrava ainda mais com as medidas de distanciamento social, pois, já que no capitalismo tudo vira mercadoria – inclusive os trabalhadores e suas vidas – a pandemia e a possibilidade da adoção do distanciamento social traz à luz diversos discursos e conflitos sobre o duplo: preservação da economia x preservação da vida.

Apesar disso, em 16 de março de 2020, foi assinado o Decreto Nº 33.510, que declara o Estado em situação de emergência em saúde e dispõe sobre as medidas para o enfrentamento e contenção da infecção humana pelo novo coronavírus, tendo como prazo o período de 19 de março a 2 de abril.

Dentre as medidas, constava no Art. 3º a suspensão por 15 dias de: "III - atividades educacionais presenciais em todas as escolas, universidades e faculdades, das redes de ensino pública, obrigatoriamente a partir de 19 de março, podendo essa suspensão iniciar-se a partir de 17 de março" (CEARÁ, Decreto Nº33.510), medida essa prorrogada pelo Decreto nº 33.532, de 30 de março de 2020. Com tal normativa, coube aos estudantes da rede de ensino pública estadual o cumprimento da carga horária referente ao trabalho escolar, em regime de estudos domiciliares, sob a supervisão remota das unidades de ensino onde o discente é matriculado. Com suporte nessa normativa, outro problema eclode com vigor dentro da política pública de educação: como manter o ensino com os estudantes em casa e os espaços institucionais escolares fechados? É tentando responder essa indagação que abrimos o próximo tópico.

INFLUÊNCIAS DO ISOLAMENTO SOCIAL NA POLÍTICA PÚBLICA DE EDUCAÇÃO CEARENSE

> Os impactos da pandemia do novo coronavírus teve como plano de ação para a maioria dos países a adoção de estratégias temporárias de isolamento social, repercutindo assim em um quadro majoritário de fechamento presencial das unidades escolares ao longo do tempo, o qual atingiu o pico de 1,7 bilhão de estudantes afetados (90% de todos os estudantes no mundo), de diferentes níveis e faixas etárias em até 193 países no período entre 28 de março e 26 de abril de 2020. (SENHORAS, 2020 *apud* UNESCO, 2020).

O ciclo pandêmico de SARS-Cov-2 gestou rapidamente uma dupla crise, epidemiológica e socioeconômica. Na esfera dessa última é que reside de nossa análise, mais especificamente nos influxos de dentro da educação como política pública. Em razão da necessidade de isolamento social, rapidamente, as unidades de ensino se viram na obrigatoriedade de encerrar suas atividades presenciais.

Ainda no primeiro trimestre de 2020, a UNESCO[8] lança nota acerca das consequências danosas do fechamento das escolas, especialmente para os estudantes mais vulnerabilizados e suas respectivas famílias. Dentre os problemas que tais sujeitos passariam a enfrentar, a Organização reúne: aprendizagem interrompida; malnutrição estudantil; confusão e estresse para professores; pais despreparados para a educação a distância em casa; desafios na criação, manutenção e melhoria do ensino a distância; lacunas no cuidado às crianças; altos custos econômicos; pressão não intencional nos sistemas de saúde; maior pressão sobre as escolas e os sistemas educacionais que permanecem abertos; aumento das taxas de abandono escolar; maior exposição à violência e à exploração; isolamento social, além de sérios desafios para mensurar e validar a aprendizagem.

Dentre as preocupações acima expostas, é possível extrair uma que remete à enorme diferença entre o fechamento de uma escola para o público vulnerável e o que não sofre de restrições sociais. Ou seja, o receio sobre a segurança alimentar do corpo discente. Assim sendo, uma ação posta em prática pelo Governo do Estado, mesmo que incipiente, mas que cremos ser

8 Fonte: Disponível em: https://pt.unesco.org/covid19/educationresponse/consequences. Acesso dia 26 de julho de 2020 as 11:07.

importante exibir neste estudo, foi a disponibilização, a todos os estudantes da rede estadual de ensino, de um cartão com duas parcelas de 40 reais, por estudante, a serem recebidas ao final dos meses de abril e maio[9]. Sendo que esse cartão serviria unicamente para compra de gêneros alimentícios, não sendo possível realizar saques. Tendo em vista tal quadro, é possível observar que a crise que adveio da pandemia do coronavírus foi assimétrica e afetou distintamente os grupos sociais.

Santos (2020), em seu texto sobre a cruel pedagogia do vírus, nos mostra que variados grupos sentem a quarentena de maneira distinta, sendo algumas vezes de um jeito discriminatório. O autor crê que alguns segmentos sociais estão sofrendo na carne os choques do vírus, não sendo necessariamente por causa do desenvolvimento da doença, como: os moradores dos países do sul que vivenciam o desmonte do Estado e convivem com o neoliberalismo e a redução drástica das políticas sociais; os trabalhadores precários e informais para quem o trabalho domiciliar é impraticável; os trabalhadores de rua; os sem-teto e moradores de rua; os moradores da periferia e favelas que mal têm acesso à água encanada e sabão; e ainda as mulheres, com o aumento dos afazeres específicos do trabalho reprodutivo e as obrigações frente ao cuidado familiar. São estes, pois, exemplos vivos dessa realidade!

Adentrando com maior especificidade os processos educacionais e de ensino–aprendizagem, são inegáveis os embates assimétricos nos distintos grupos sociais e como estes se agudizam com o isolamento social. Sobre isso, Senhoras (2020) explica:

> Os impactos intertemporais da pandemia da COVID-19 sobre a educação são preocupantes pois reproduzem de modo ampliado assimetrias previamente existentes nas sociedades, de modo que os atores econômicos privilegiados e com amplo acesso ao ensino privado e às Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) conseguem minimizar os efeitos pandêmicos no curto prazo por meio da continuidade educacional via EAD em contraposição a atores econômicos mais vulneráveis. Neste sentido, as famílias com maior escolarização e melhores condições econômicas têm acesso e dão continuidade aos estudos por meio de plataformas estáveis

9 Fonte: Disponível em https://www.ceara.gov.br/2020/04/28/governo-do-ceara-inicia-pagamento-do-vale-alimentacao-aos-alunos-de-rede-estadual/. Acesso em: 26.jul.2020 as 11:21hs.

> e conteúdos de qualidade em contraposição às famílias com menor escolarização e piores condições econômicas, as quais são estruturalmente ou individualmente limitadas ao acesso ao EAD, e, portanto comprometendo a própria continuidade dos estudos durante (curto prazo) e após a pandemia (médio prazo) .(SENHORAS, 2020, p. 134).

Em razão da necessidade de um ensino fundamentalmente remoto, coube a gestores, professores e alunos a elaboração de estratégias emergenciais para o estudo no período pandêmico. Na busca por auxiliar esse processo, a Secretaria de Educação do Estado do Ceará, Seduc/CE, orientou os representantes da superintendência escolar[10], por meio de cada CREDE (Coordenadoria Regional de Desenvolvimento da Educação), algumas pautas, dentre as quais a realização de reuniões de Polo, com as escolas agrupadas por semelhança: se profissionalizante, regular em período parcial ou regular em período integral, de maneira remota com os gestores responsáveis pelas escolas. Nesse momento, tais profissionais deveriam ser ouvidos acerca das dificuldades e possibilidades que o corpo docente e discente denota durante o período pandêmico.

A ocasião trouxe às claras diversas dificuldades. Dentre as mais observadas, temos: poucos estudantes com acesso à internet e professores com deficitárias condições para o ensino à distância. Por tal pretexto, cada escola ficou com a incumbência de elaborar o próprio Plano de Atividades Domiciliares, alinhado ao guia de estudos domiciliares editado pela Secretaria de Educação do Estado do Ceará e disponibilizado pelo seu portal eletrônico. O Guia[11] dispunha como objetivos:

> Garantir o cumprimento da programação curricular na mobilização de estratégias de ensino e aprendizagem. Assegurar, durante o período de suspensão das atividades presenciais, a carga horária correspondente aos dias letivos, por meio de atividades a distância/domiciliares, que utilizem estratégias de ensino e acompanha-

10 A Superintendência Escolar visa a fomentar um movimento de reflexão e ação em torno de três eixos principais: indicadores, processos escolares e instrumentos da gestão. E possui como um dos objetivos realizar o acompanhamento da gestão escolar com foco na permanência e na melhoria da aprendizagem dos alunos. Disponível em https://www.seduc.ce.ov.br/superintendencia-escolar/ acesso em 16/07/2020 as 11:51

11 Plano de atividades domiciliares disponível em https://www.seduc.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/37/2020/04/guia_estudos_domiciliares.pdf. Acesso em: 26.jul.2020 as 14:19

> mento da aprendizagem de forma remota. Subsidiar gestores escolares na elaboração e adoção do Plano de Atividades Domiciliares. (CEARÁ-SEDUC, 2020, p. 3).

Todos os planos de atividades precisavam, ainda, obedecer as seguintes diretrizes:

> 1. O núcleo gestor, em articulação com o corpo docente, por meio de ferramentas de comunicação remota, deverá identificar a carga horária de cada componente curricular do período de suspensão das atividades presenciais. 2. Com base na carga horária de cada componente curricular/disciplina desse período, por série e turma, cada professora/or, sob a orientação da gestão escolar, definirá as atividades a serem realizadas pelas/os alunas/os que correspondam à carga horária de seu respectivo componente curricular/disciplina, tendo como principal referência o livro didático e/ou outros materiais disponíveis às/aos alunas/os. 3. As/ os estudantes entregarão a cada professora/or as atividades propostas, de acordo com o cronograma estabelecido. A entrega das atividades deverá ser feita por meio digital durante o período de suspensão das atividades presenciais. No entanto, caso as/os estudantes não possam realizar a entrega por meio digital, esta deverá ser feita de forma física, na retomada das aulas presenciais. 4. As atividades contidas no Plano de Atividades Domiciliares deverão, preferencialmente, ser organizadas por semana, por componente curricular, para permitir o melhor planejamento e a autogestão da/o estudante, como também para assegurar a qualidade do processo de ensino e aprendizagem. 5. O livro didático é a referência para a organização das atividades. (CEARÁ-SEDUC, 2020, p. 5).

De posse das normativas ora mostradas, foi orientado aos gestores escolares que, também por meio de encontros remotos, a comunidade escolar fosse consultada para elaboração de seus planos de atividade, haja vista que as realidades dos estudantes inseridos em uma mesma rede educacional são bastante variadas.

Outra ação que conseguimos catalogar para este estudo e que foi posta em prática neste período faz referência à formação de professores. Isto é, uma célula da Secretaria de Educação, de nome Coordenadoria de Formação Docente e Educação a Distância (CODED/CED), disponibilizou em ambiente

virtual uma série de produções pedagógicas oriundas de outros professores da rede pública estadual de ensino. O intuito é gerar a troca de conhecimentos entre pares que facilitem a implementação de metodologias fáceis, de baixo custo e de boa aceitação por parte dos alunos.[12]

A EDUCAÇÃO REMOTA EM NÚMEROS – RECORTE SEFOR 01

Nesta seção, nos remetemos a alguns números que nos dão uma melhor possibilidade de entendimento sobre a educação remota praticada durante o isolamento social. É importante explicar, contudo, que não entraremos nos pormenores do Estado do Ceará como um todo. Adotamos como recorte as áreas pertencentes à Superintendência das Escolas Estaduais de Fortaleza 01, Sefor 01- escolas estaduais das secretarias executivas regionais 1 e 3, de Fortaleza, além de todos os centros de Educação a distância da Capital cearense.

Com a paralisação das atividades presenciais nas escolas da rede estadual de ensino, a Secretaria de Educação firmou parceria com a empresa de *software Google*, onde passou a ter acesso à plataforma G-Suite, a fim de disponibilizar ensino a distância aos estudantes durante o período em que as escolas estariam fechadas por força dos decretos de distanciamento social, além de possibilitar para professores e estudantes um ambiente educacional a distancia gratuito com variados tipos de ferramentas.[13]

As ilustrações mostradas na sequência fazem referência aos relatórios de acesso ao *Google Classroom* e ao SIGE - PDT, isto é, Sistema Integrado da Gestão Educacional, sendo a principal ferramenta de armazenamento de informações da rede de ensino estadual. Expresso de melhor maneira, constitui um

> [...] sistema informatizado que tem como objetivo principal armazenar dados relacionado à rede de escolas para serem monitorados e acompanhados pela Secretaria de Educação, em tempo hábil, com baixos custos. Visa privilegiar uma base de dados única, fiel, que reflitam de fato a realidade das escolas. O Sige Representa uma grande ferramenta de integração on line entre as escolas, as SME

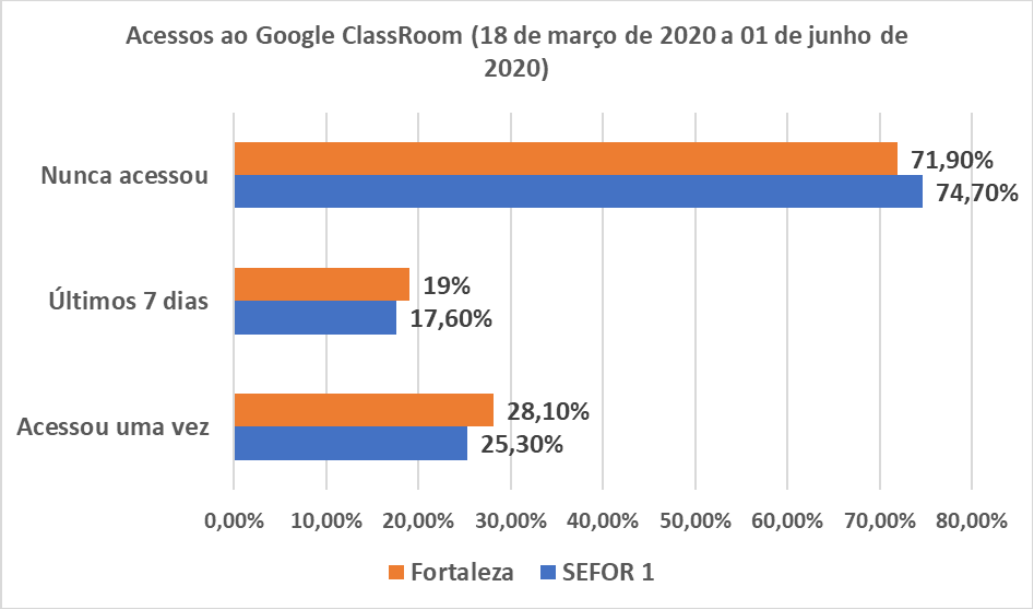
12 Disponível em https://www.ced.seduc.ce.gov.br/2020/04/08/apoio-aos-estudos-domiciliares/. Acesso em: 26 jul. 2020, às 13:00hs

13 Disponível em https://www.ceara.gov.br/2020/04/02/parceria-entre-seduc-e-google-permite-acesso-de-estudantes-e-professores-a-ferramentas-educacionais-online/. Acesso em: 26.jul.2020 as 14:58

> e o Centro Regional de Desenvolvimento da Educação-CREDE/SEDUC. viabilizando o acompanhamento, da matrícula, do desempenho acadêmico e da frequência dos alunos por parte de gestores educacionais e escolares. (CEARÁ-SEDUC, 2020, *site*)[14].

É conveniente esclarecer que tais dados foram colhidos de 18 de março a 10 de junho, tempo em que iniciou o decreto de distanciamento até o fechamento do *link* da pesquisa. Como resultado, temos o quantitativo de acessos dos estudantes aos ambientes virtuais de aprendizagem. Na pesquisa, observamos a quantidade de estudantes que nunca acessaram estes ambientes, quantos acessaram apenas uma vez e aqueles que acessaram nos últimos sete dias antes do fechamento da pesquisa. Vejamos:

Gráfico 1 – Acessos ao Google Classroom (18 de março de 2020 a 01 de junho de 2020) – SEFOR 1 e Fortaleza.



Fonte: SEDUC/SIGE (01 de junho de 2020). Google AdminRelatórios (18 de março de 2020 a 01 de junho de 2020).

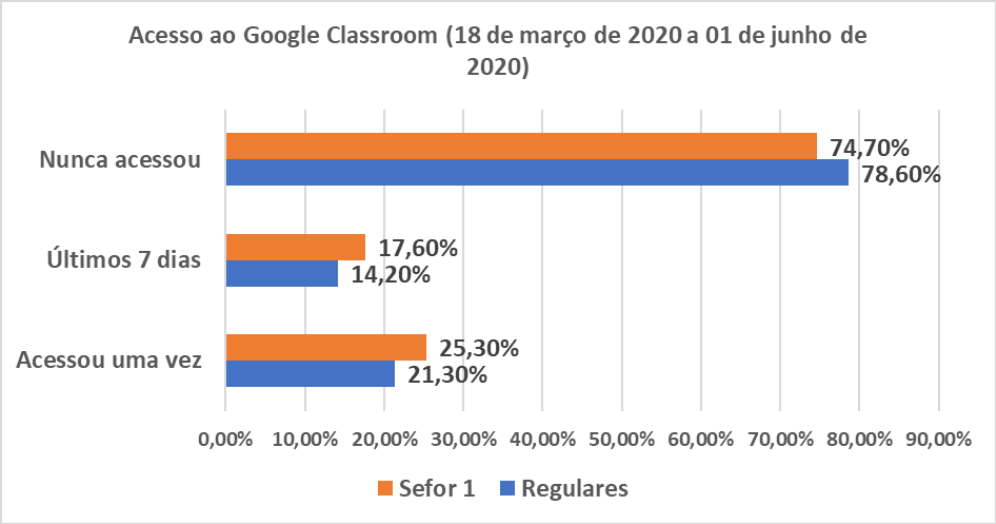
Nesse gráfico, observamos um comparativo entre os acessos ao ambiente virtual de aprendizagem do *Google Classroom* dos estudantes da rede estadual de ensino matriculados tanto em Fortaleza quanto os da Sefor 01.

14 Fonte: Disponível em https://paic.seduc.ce.gov.br/index.php/o-paic/eixos-do-programa/eixo-de-gestao/137-sige#:~:text=O%20Sige%20Representa%20uma%20grande,de%20gestores%20educacionais%20e%20escolares. Acesso em: 23.jul.2020 as 23:15.

No primeiro caso, temos o alarmante dado de que aproximadamente 71% dos estudantes desta rede nunca tiveram acesso a esse ambiente. Já no recorte das escolas sob a responsabilidade da Sefor 01, o número de estudantes sem acesso a tal forma de ensino é ainda maior, cerca de 74%.

Se recortarmos ainda mais esta informação e nos ativermos especialmente aos estudantes de escolas regulares, maior parte da rede estadual de ensino, chegamos à seguinte situação:

Gráfico 2 – Acessos aos Google Classroom (18 de março de 2020 a 01 de junho de 2020) – Regulares e SEFOR 1.



Fonte: SEDUC/SIGE (01 de junho de 2020)/ Google AdminRelatórios (18 de março de 2020 a 01 de junho de 2020.

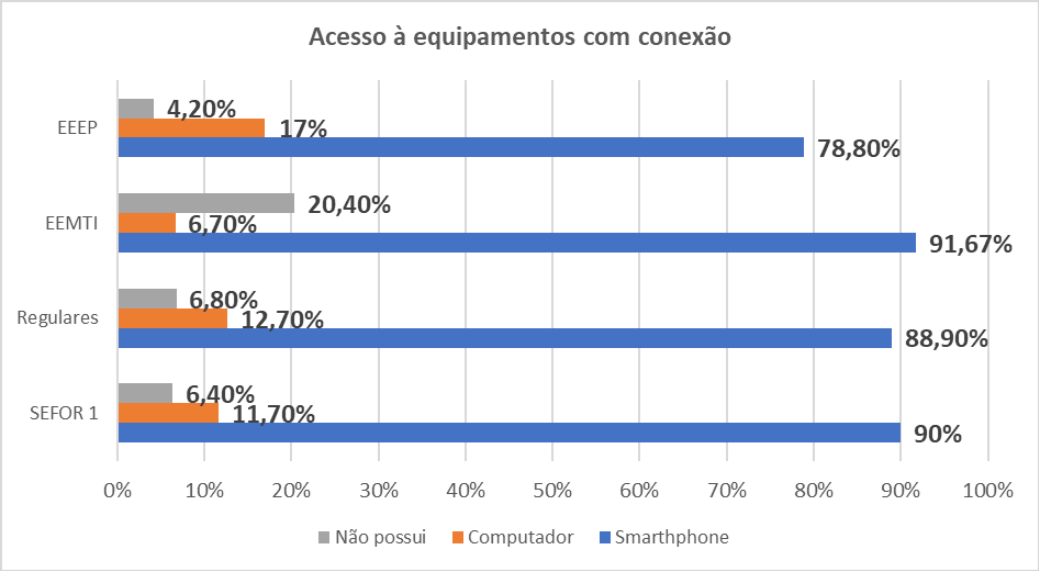
Nesse gráfico, observamos ser uma realidade (que já era preocupante) agravada,, pois na seção que diz respeito à Sefor 01, é visto que 74,7% dos estudantes não tiveram acesso ao ambiente virtual de aprendizagem; enquanto isso, os números crescem para 78,6%, quando voltamos os olhos aos alunos que estão matriculados na rede de tempo regular.

Tais dados nos remetem a muitas inflexões, desde a falta de condições objetivas de acesso – os estudantes não possuírem computadores ou *smartphones* que permitam o ensino remoto, ou ainda, que parte deles tenha efetivamente desistido do ano letivo. Sobre tais reflexões, Senhoras (2020) alerta:

> Alguns efeitos críticos da pandemia da COVID-19 sobre a educação formam que merecem destaque se referem aos impactos negativos manifestado pelo comprometimento do processo de ensino-aprendizagem e pelo aumento da evasão escolar, os quais demandaram ações estratégicas de curtíssimo prazo para a eventual continuidade dos estudos, bem como o esforço de um planejamento de resolução de problemas para a normalização dos ciclos escolares no médio prazo. P.132).

Para elucidar a dúvida sobre se tais estudantes possuíam ou não meios para frequentar os ambientes virtuais, a Secretaria de Educação realizou uma pesquisa junto às comunidades escolares, em que os estudantes e familiares responder ao seguinte questionamento: "Qual tipo de equipamento o estudante possuía em casa voltado para seu estudo remoto?". Aportamos, então, às seguinte circunstância:

Gráfico 3 – Acesso dos Estudantes a Equipamentos com a Devida Conexão



Fonte: SEDUC-CE.

Percebamos que a maioria dos estudantes acessa as plataformas de estudos via *smartphone,* o que já nos denota não ser o meio ideal para a realização das atividades domiciliares. Há, no entanto, outro dado que chama a atenção: em todas as modalidades de escola (regulares, de tempo integral e escolas profissionalizantes), há de 4 a 6% dos estudantes que não possuem acesso por nenhum equipamento. Ora, os dados acima apresentados nos

reclamam atenção, pois mostram que um enorme número de alunos ou não estão acessando os ambientes virtuais de aprendizagem ou, se o fizeram durante um espaço de quase três meses, o fizeram apenas em uma ocasião. Assim sendo, as perdas pedagógicas são, no mínimo, **severas** -por falta de palavra melhor.

A MODO DE REMATE

À guisa de conclusão, cremos que a pandemia do coronavirus está sendo sentida de maneira diferenciada pelas populações. Compreendemos que a disseminação do vírus Sars-Cov-2 e suas influências negativas precisam ser vistas e analisadas com base na síntese de muitas determinações e de sua historicidade. Para compreendê-las, portanto, é fundamental observar o contexto histórico no qual se situa. Assim sendo, e, com amparo nas leituras expressas em nossas referências bibliográficas, constatamos que esta pandemia possui classe, gênero e etnia; que a economia global é objeto de um choque mundial, mas que são os países com populações mais vulneráveis aqueles que recebem seus danosos efeitos, os mais agudos; que os locais com políticas sociais mais fragilizadas são exatamente onde as pessoas passam a correr maior risco de vida, sobretudo aquelas que não têm acesso a um sistema de saúde privado.

No que tange à Educação, percebemos duas realidades – a dos sujeitos que dependem da política pública de educação e a daqueles que se alinham à rede de ensino privada. Sobre a enorme parcela de estudantes matriculados no sistema de ensino público, levando em conta a realidade expressa pelo baixo quantitativo de acesso aos ambientes virtuais de aprendizagem, e ainda a falta de instrumentos para esse acesso (como computadores e internet adequada), temos indicação de que, já em curto prazo, teremos que lidar com um exército considerável de estudantes que enfrentarão um ano letivo deficitário e de baixo aprendizado, tornando ainda mais aguda a questão social na qual tais estudantes estão imersos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Ministério da Saúde. **Sobre a doença.** Disponível em: https://coronavirus.saude.gov.br/sobre-a-doenca#tratamento. Acesso em: 25.jul.2020, as 22:02.

CANGUILHEM, G. O.; CAPONI, S. “O normal e o patológico”. 4. ed. Rio de Janeiro: Forence Universitária, 1995. *In:* BRÊTAS, A. C. P.; GAMBA, M. A. (Org.). **Enfermagem e saúde do adulto.** Barueri: Manole, 2006.

CEARÁ. Secretaria de Educação do Estado do Ceará. **Guia de apoio aos estudos domiciliares.** Fortaleza: SEDUC, 2020. Disponível em: https://www.seduc.ce.gov.br/wpcontent/uploads/sites/37/2020/04/guia_estudos_domiciliares.pdf. Acesso em: 22.jul.2020.

CEARÁ, Decreto nº33.510, de 16 de março de 2020. Diário Oficial do Estado do Ceará, Fortaleza, CE, ano XII, n.064, 30 de março de 2020. Série 3, p.1-2. Disponível em: http://imagens.seplag.ce.gov.br/PDF/20200330/do20200330p01.pdf. Acesso em: 25.jul.2020, as 20:00.

_____. Decreto nº33.532, de 30 de março de 2020. **Diário Oficial do Estado do Ceará,** Fortaleza, ano XII, n.053, 16 de março de 2020. Série 3, p.1-2. Disponível em: http://imagens.seplag.ce.gov.br/PDF/20200316/do20200316p01.pdf. Acesso em: 25.jul.2020.

DAVIS, Mike; DAVID, Harvey; BIHR, Alain *et al.* **Coronavírus e a luta de classes.** Terra sem Amos: Brasil, 2020. Disponível em: https://terrasemamos.files.wordpress.com/2020/03/coronavc3adrus-e-a-luta-de-classes-tsa.pdf. Acesso em: 25.jul.2020.

FARIAS, Heitor Soares de. O avanço da covid-19 e o isolamento social como estratégia para redução da vulnerabilidade. **Espaço e Economia.** Revista Brasileira de Geografia Econômica, *online,* n. 17, ano IX, p.1–13, 8 abril 2020. DOI: https://doi.org/10.4000/espacoeconomia.11357. Disponível em: http://journals.openedition.org/espacoeconomia/11357. Acesso em: 25.jul.2020.

HARVEY, David. **O neoliberalismo:** história e implicações. São Paulo: Edições Loyola, 2008.

LIRA NETO. **O poder e a peste:** a vida de Rodolfo Teófilo. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, 1999.

MACIEL, Dhenis S. **Dos sujeitos, dos medos e da espera:** a construção social do *colera-morbus* na província cearense (1855-1863). 2017. 270f. - Tese (Doutorado) - Universidade Federal do Ceará, Centro de Humanidades, Programa de Pós-Graduação em História, Fortaleza (CE), 2017. Disponível em: http://www.repositorio.ufc.br/handle/riufc/28887. Acesso em: 25.jul.2020.

PEREIRA, MD.; OLIVEIRA, L.C. ; COSTA, C.F.T. *et al.* The COVID-19 pandemic, social isolation, consequences on mental health and coping strategies: an integrative review. **Research, Society and Development,** *online*, v. 9, n. 7, p.1-35, 5.jun.2020. DOI: https://doi.org/10.33448/rsd-v9i7.4548. ISSN: 2525-3409. Disponível em: https://rsdjournal.org/index.php/rsd/article/view/4548. Acesso em: 25.jul.2020.

PRODANOV, Cleber C; FREITAS, Ernani C. **Metodologia do trabalho científico** [recurso eletrônico]: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico. 2. ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013.

SANTOS, Boaventura de S. **A Cruel Pedagogia do Vírus.** Coimbra: Edições Almedina, 2020.

SENHORAS, Elói Martins. Coronavírus e educação: análise dos impactos assimétricos. B**oletim de Conjuntura,** Boa Vista, RR, v. 2, n. 5, 2020. ISSN: 2675-1488. Disponível em: https://revista.ufrr.br/boca/article/view/Covid-19Educacao. Acesso em: 22.jul.2020.

EDUCAÇÃO SUPERIOR EM TEMPOS DE PANDEMIA

USO DE TECNOLOGIAS E CONDIÇÕES DE TRABALHO DE DOCENTES

DANYELLE NILIN GONÇALVES[1]
IRAPUAN PEIXOTO LIMA FILHO[2]
RAFAEL DE MESQUITA FERREIRA FREITAS[3]

INTRODUÇÃO

Dois mil e vinte será marcado como um ano em que o mundo foi forçado a desacelerar. Desde que, em dezembro de 2019, a Organização Mundial de Saúde (OMS) publicou um relatório no qual indicava o surgimento de uma série de casos de pneumonia de origem desconhecida na província de Wuhan, na China, os países passaram pouco a pouco a ficar em estado de alerta.

No decurso dos primeiros meses de 2020, praticamente todos os países instituíram decretos para reduzir ou proibir a circulação de pessoas, o que implicava a suspensão de atividades corriqueiras e o confinamento delas em suas casas como meio de barrar a curva ascendente de contágios. De um momento para outro, sair para trabalhar ou estudar, ir às compras, fazer exercícios físicos na academia, ir a bares, restaurantes e cinemas, atravessar longas distâncias, viajar, encontrar pessoas, se tornaram elementos de medo da contaminação.

O vírus se espalhou pelo mundo de maneira avassaladora. O tempo de pouco mais de dois meses da descoberta da doença foi o suficiente para afetar 463 mil pessoas, ceifando a vida de pelo menos 21 mil. Dos 195 países

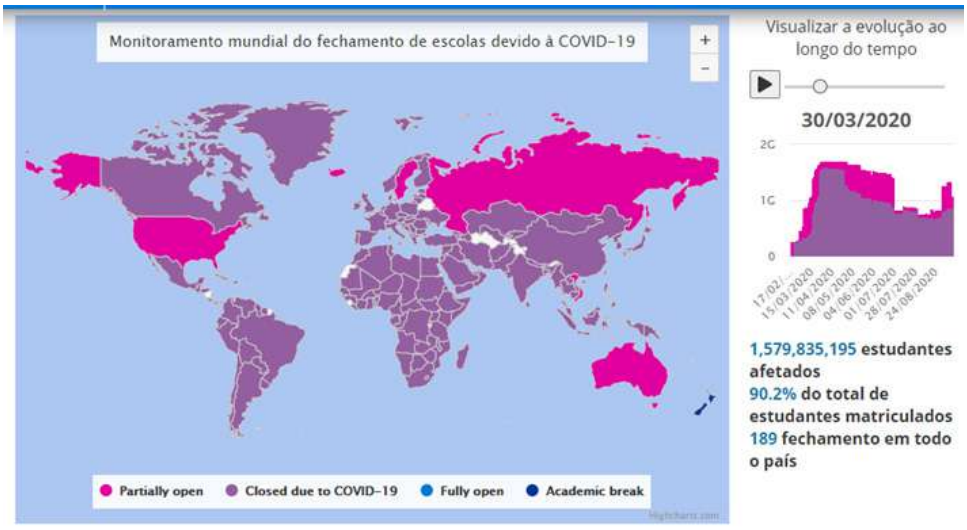
1 Doutora e mestra em Sociologia, professora do Departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal do Ceará (UFC) e coordenadora do Laboratório de Estudos em Política, Educação e Cidade (LEPEC).
2 Doutor e mestre em Sociologia, professor do Departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal do Ceará (UFC) e pesquisador do Laboratório de Estudos em Política, Educação e Cidade (LEPEC).
3 Mestre em Antropologia pela Universidade Federal do Ceará (UFC).

e territórios reconhecidos pelas Nações Unidas, 172 já haviam sido afetados em março de 2020, alguns com maior gravidade[4].

A pandemia da covid-19 trazia, no entanto, muitas "novidades". Além do crescente aumento de integração entre os países e maior circulação de mercadorias e pessoas, pela primeira vez um fenômeno dessa natureza era acompanhado em tempo real e afetava tantas pessoas ao mesmo tempo. Ademais, os avanços tecnológicos permitiram não apenas o acompanhamento e mapeamento dos casos (tendo sido criados *sites* específicos para esse fim), mas seu uso em muitas outras frentes, fazendo com que o mundo não parasse completamente em função do isolamento social.

As atividades relacionadas à educação foram atingidas diretamente, já que são realizadas em ambientes físicos fechados, com números expressivos de pessoas em um mesmo ambiente, além de uma grande circulação. Ainda no final de janeiro, escolas e universidades foram fechadas em Wuhan, sendo esse tipo de atitude seguida posteriormente por pelo menos 188 países, segundo a Unesco. Havia uma compreensão de que a proibição de atividades presenciais nesses espaços diminuiria ou retardaria sensivelmente as taxas de contágio e morbidade, à semelhança do que ocorreu na gripe espanhola (1918-1920), na gripe asiática (1957-1958), quando fechar escolas foi responsável pela diminuição de 90% da morbidade e de 50% na gripe que assolou os EUA já no século XXI (2004-2008).

Imagem 1



Fonte: Unesco/COVID-19 (2020)

4 Dados atualizados pelo *site Bing* na aba Covid-19.

Assim, já em março, 850 milhões de alunos estavam sem aulas presenciais no mundo, aumentando para um bilhão e 716 milhões no mês seguinte. Fechar tão abruptamente as instituições de ensino conduziu órgãos governamentais, estruturas responsáveis pelo ensino, e as próprias instituições, à criação de protocolos e diretrizes para que as atividades educacionais fossem menos impactadas.

No mundo, mais de cinco bilhões de pessoas têm acesso a aparelhos celulares e 51% da população ligam-se à rede mundial de computadores. Na crise, a solução encontrada, pois, por grande dos países residiu no uso da tecnologia que aparecia, então, como a possibilidade de continuar oferecendo as atividades desenvolvidas anteriormente, agora a distância. Rapidamente, empresas como a *Google, Microsoft* e *Zoom* passaram a disponibilizar plataformas interativas de reuniões e aulas, como o *Meet, Google Classroom, Microsoft Teams* e *Zoom*.

A reação das instituições educativas se desenvolveu à medida que a covid-19 avançava em seus países e as decisões sobre a adoção de aulas *online* e o retorno presencial também. Com o passar dos dias, foram paulatinamente cancelando eventos, suspendendo aulas, fechando os locais de convívio, como as cantinas, bibliotecas, espaços culturais e desportivos, bem assim ampliando para os funcionários o teletrabalho. Algumas delas já tinham sistemas digitais próprios. Outras tiveram que se adaptar. O sistema de avaliações e notas foi ajustado, assim como o planejamento para os semestres seguintes, tendo algumas delas já assegurado continuar com o sistema de aulas *online* durante todo o ano de 2020, como foram os casos de Cambridge e Edimburgo (Reino Unido) e o MIT (EUA).

Ainda no início de março, em Stanford (Califórnia - EUA), as aulas foram canceladas, as visitas de calouros suspensas e o formato *online* foi adotado para o máximo de atividades, mantendo presencialmente apenas as atividades imprescindíveis. Quanto aos alunos, a instituição solicitou que retornassem às suas casas, mantendo somente aqueles que eram impossibilitados de voltar.

Na Universidade Livre de Berlim, em meados de março, todos os eventos dentro do *campus* foram cancelados e a instituição autorizou que os estudantes desistissem de fazer provas sem precisar justificativas e sem prejuízo às suas notas.

A Universidade de Columbia (EUA), por exemplo, apressou-se em restringir viagens, trazer de volta alunos que estavam nos países que primeiramente registravam casos de covid, cancelou eventos que reunissem grupos e estabeleceu o ensino *online*. Durante poucos dias, professores receberam instruções de como organizar aulas na Plataforma *Zoom*. Quando os primeiros casos de contágio apareceram, foram proibidos atividades administrativas e o uso das dependências da universidade, bem como restaram estabelecidas diretrizes para emprego de laboratórios e procedimentos de pesquisa. Alunos foram solicitados a deixar os alojamentos da universidade e retornar para casa.

De acordo com Claudio Lomnitz, professor da instituição,

> A universidade não parou em nenhum momento, ainda que a planta física esteja fechada e as aulas tenham sido suspensas por dois dias para o treinamento dos professores no *software* e para preparar um pouco os alunos a respeito do que aconteceria. O trabalho da universidade segue em todas as suas frentes, embora haja algumas atividades de pesquisa que estão suspensas porque não há condições para que prossigam no momento. (adusp.org, 2020)

No Brasil, ainda em março, o Conselho Nacional de Educação (CNE) recomendava o ensino a distância como a alternativa, dando às instituições a opção de suspender as atividades acadêmicas presenciais pelo mesmo período, devendo ser integralmente repostas posteriomente.

Após algumas semanas do início do aumento de casos no Brasil e consequentes instalações de decretos estaduais, muitas escolas da educação básica públicas e privadas e instituições de ensino superior, sobretudo particulares, implantaram ensino remoto para que seus alunos não ficassem sem aulas.Com o passar dos meses, as universidades públicas também foram adaptando seu ensino a esse formato.

No globo inteiro, a suspensão das aulas presenciais e a adoção de aulas *online,* via plataformas, revelavam, contudo, uma verdade inconveniente: em geral, os sistemas educativos não estavam minimamente preparados para essa nova roupagem; os professores não haviam sido treinados com vistas a adaptar atividades para o ensino remoto e em parte não concordavam com essa proposta, ao passo que os alunos tinham acessos muito desiguais às tecnologias, sobretudo nos países mais pobres.

Os professores precisaram transformar suas disciplinas para essa modalidade, o que incluiu preparar um espaço físico adequado para a transmissão das atividades, algo que nem todos possuíam, aprender a usar as plataformas virtuais para que os encontros acontecessem e incrementar o emprego de redes sociais para continuar orientações e acompanhamento de alunos.

Foi em meio a essas inquietações que iniciamos a coleta dos dados da pesquisa *A vida na quarentena para professores.* A investigação buscava perceber como os docentes estavam atuando nesse momento de pandemia, como eram o uso e o conhecimento dos recursos tecnológicos; se consideravam atividades remotas e EAD[5] como possibilidade e como estavam lidando com o trabalho em meio a esse momento que vinha ceifando a vida de tantas pessoas, muitas vezes bem próximas a elas. Importava saber acerca desses aspectos também porque, diferentemente de alguns outros trabalhos que mais facilmente podem ser convertidos em teletrabalho, o ofício de professor está tradicionalmente ligado a uma presença física, a um ambiente físico (a sala de aula) e a relações de interação com os alunos que se faziam até então de maneira predominantemente presencial.

Utilizando plataformas virtuais, lançamos o questionário *online* que continha 29 perguntas, via *Google Forms,*enviado via redes sociais (*Whatsapp* e *Facebook*) para grupos, com a indicação de que fosse respondido por docentes de todas as modalidades de ensino, de modo a dar mais capilaridade e atingir mais sujeitos, transpondo as redes sociais dos pesquisadores.

A coleta iniciou-se pelo Ceará, Estado dos pesquisadores, mas rapidamente se espalhou pelos outros estados brasileiros. Para que isso ocorresse, foi necessário contar com a ajuda das redes sociais. Pedimos para entrar em grupos de *Facebook* destinados aos professores de todos os estados. Assim que obtínhamos a aprovação por parte dos administradores (muitas vezes precisamos explicar o motivo para entrar no grupo), fazíamos uma postagem na qual falávamos sobre a pesquisa e colocávamos o *link* do questionário. Tivemos uma ótima receptividade por parte dos docentes, provavelmente porque estavam ansiosos para falar sobre sua condição.

5 Apesar de muitas vezes haver uma confusão, há uma diferença entre atividades remotas e EAD. No primeiro caso, são atividades realizadas pontualmente, transplantando o ensino presencial para as plataformas digitais em caráter emergencial. Já na EAD, há tutores e recursos tecnológicos pensados para as atividades, aulas em um ambiente de aprendizado. Pairam sobre os dois muitas desconfianças sobre a aprendizagem atingida.

O formulário esteve aberto às respostas durante 71 dias, de 20 de abril a 30 de junho e recebeu 5.844 respostas, dentre as quais 9,3% de docentes da educação infantil; 19% do ensino fundamental I ; 29% do ensino fundamental II; 37,6% do ensino médio; 32,1% do ensino superior; 11,2% de docentes que estavam em cargo de Administração. Como era um quesito de múltipla escolha, o total de respostas dá mais de 100%, revelando que uma parte de professores atua em mais de uma modalidade.

Para efeitos de análise, esse capítulo só usará os dados relativos aos professores de educação superior que atuam somente na universidade ou que estão em cargos como gestores.

O DOCENTE NA PANDEMIA: EDUCAÇÃO REMOTA, USO DA TECNOLOGIA E CARGA HORÁRIA DIÁRIA

O questionário esteve aberto durante pouco mais de dois meses, tendo iniciado há mais ou menos um mês dos primeiros decretos que reforçavam o isolamento social e a suspensão das atividades presenciais. No decorrer dos meses, todos os estados do País estabeleceram alguma restrição que embateu nas instituições de ensino. Como se vê, não houve uma paralisação, tampouco uma retomada das atividades remotas de maneira imediata, indicador que se revela na análise dos questionários da nossa demanda ora relatada.

Dentro do recorte da amostra, entrevistamos 1.527 docentes do ensino superior, de instituições públicas e privadas, estáveis ou temporários, de todas as unidades federativas do Estado brasileiro. Mantendo uma prática comum nesse tipo de pesquisas eletrônicas, a maioria dos respondentes foi do sexo feminino, com 66,1%, enquanto do masculino foram 33,7%. Desse total, 59,9% afirmaram trabalhar em instituições públicas; 36,1% em instituições privadas; e uma pequena margem de 3,9% em ambos os tipos.

Nossa amostra tende à “meia-idade”, o que parece ser influenciado pelo ingresso relativamente tardio no ensino superior, impulsionado pela necessidade de capacitação prolongada, como a realização de cursos de pós-graduação. Apenas 5,4% tinham de 20 a 29 anos de idade, e a maioria se dividia nos estratos de 30 a 39 e 40 a 49 anos, com 35,6% e 34,4%, respectivamente. Docentes acima de 50 anos são quase um quarto da amostra (24,5%). Os números revelam que somente 5,4% poderiam ser considerados o que se denomina “nativos digitais”, ou seja, que já foram socializados pelas

mídias digitais. A maioria, portanto, vem aprendendo à extensão dos anos a aplicar esses recursos, não sem pouca dificuldade, também não sendo imediata a sua adesão.

Quanto à distribuição geográfica, apesar de todos os estados enviarem respostas, elas não foram equitativamente distribuídas. As regiões Sudeste, Nordeste e Sul corresponderam com a maioria das respostas, com 34,3%, 30,7% e 26,4%, respectivamente, enquanto os entrevistados da região Centro-Oeste foram 4,7% e os da Norte 3,9%. Os docentes vivem 52,2% nas capitais, 13% em cidades não capitais, de grande porte; 23,5% nas de médio tamanho e 11,3% em municípios pequenos.

Com efeito, os resultados aqui expressos precisam ser refletidos com esteio nas considerações de que há concentrações de respostas entre grupos de sexo feminino das três regiões brasileiras destacadas e sua generalização deve ser tomada com algumas ressalvas de vez em quando.

O primeiro aspecto a chamar à atenção é a desigualdade social reinante em um grupo que muitos consideram homogêneo. A realidade do professor de instituição de ensino superior é bastante heterogênea, não apenas no que se refere às delimitações geográficas e suas vicissitudes, mas também em outros fatores, como as condições de contratação ou de renda familiar. Entre os entrevistados, há um pequeno grupo que declarou renda familiar mensal inferior a um salário-mínimo (SM), e, embora uma parcela pequena declare viver de mais de 20 SM, a maioria dos respondentes se localiza na faixa de cinco a dez SM e de dez a 20 SM.

Tabela 1

Renda dos professores em salários-mínimos

	Menos de 1	De 1 a 5	Mais de 5 a 10	Mais de 10 a 20	Mais de 20 a 30	Mais de 30	Não respondeu
%	0,4	14,9	42,6	36,4	4,1	1,4	0,3

Fonte: Elaborada pelos autores (2020)

Tais disparidades estão relacionadas às distintas maneiras de contratação, na qual concursados estáveis convivem com concursados temporários, terceirizados, contratados via Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) e mesmo voluntários. Aqueles que se denominam efetivos ou estáveis são apenas 52,9%; enquanto 35,4% são contratados via CLT e 6,9% são temporários. Essa

distribuição varia, claro, de acordo com o tipo de instituição ao qual o docente é vinculado: a quase totalidade (98,1%) dos que se denominam estáveis advém do serviço público; outrossim, a maioria (93%) dos CLTs está em instituições privadas; ao passo que a condição de temporário aparece em ambos os tipos de contratante, ainda que com maior número entre as instituições públicas (72,6%).

Dos respondentes, 95,2% têm *notebooks*, 90,3% usam *smartphones,* 26% recorrem a PC's e 20,8% contam com *tablets.* Acerca do acesso à internet, quase a totalidade dos entrevistados tem acesso à internet residencial, sendo que 29,3% a utilizam exclusivamente; 1% conta apenas com o plano de dados pelo aparelho celular e 69,5% têm ambas as opções.

Feita a exposição do perfil geral dos entrevistados, passamos a analisar as condições em que esses docentes se situavam e refletiam sobre si no momento de isolamento social compulsório causado pela pandemia.

Com os decretos, as universidades paralisaram suas atividades presenciais, instituindo o *home office.* Quando inquiridos acerca dessa modalidade de trabalho, 79,6% dos respondentes afirmaram ser uma prática comum ao exercício docente, pois parte do trabalho de planejamento, preparação de aulas e atividades, correção de provas e trabalhos já é realizada no ambiente doméstico, sendo muitas vezes objeto de "humor" o fato de o professor executar várias atividades ao mesmo tempo e em horários inadequados, como madrugadas e em fins de semana. Chamou a atenção dos pesquisadores o fato de que no decorrer da recolha de dados tenha ocorrido um número relativamente alto de respostas enviadas no horário da madrugada.

Três pontos-chave se expressavam durante a pesquisa: o primeiro, formulado no momento em que a maioria das unidades federativas começava a paralisar suas atividades presenciais, era se os professores consideravam, naquele instante, que a educação a distância (EAD) seria uma possibilidade para realizar o trabalho docente. As respostas apontavam para uma avaliação dividida: 49,8% dos entrevistados responderam "sim"; 28,3% optaram por "talvez" e 21,9% por "não".

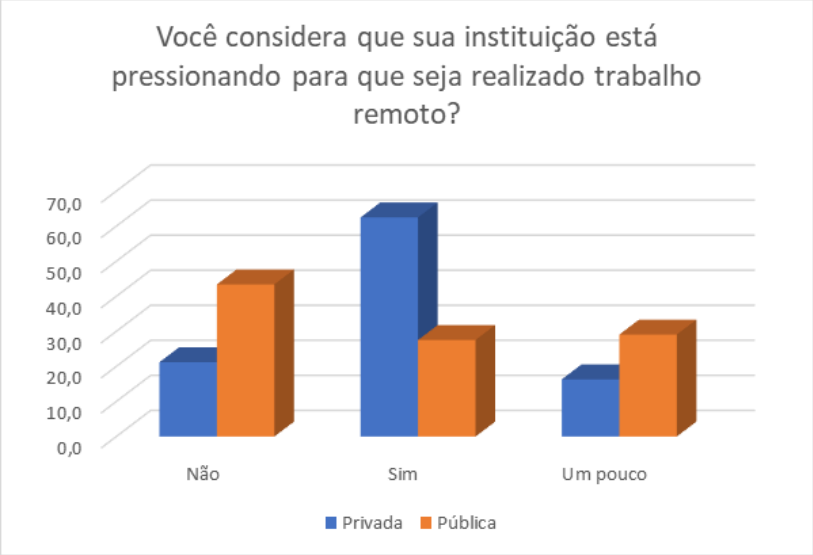
Somados às resistências anteriores, o fato de terem sido, pela força das circunstâncias, obrigados a usar os meios virtuais, criou em muitos docentes mundo afora dúvidas acerca da efetividade da EAD e do ensino remoto, como mostra o relato abaixo do professor João Carlos Correia, associado na Universidade da Beira Interior, em Portugal:

> Todos os dias me levanto e sento em frente ao computador e tenho horas infinitas de conversas e aulas com o recurso de Microsoft Teams, Zoom e as plataformas informáticas próprias da universidade. Há uma questão que é manter o ânimo para o contato distante para o autoisolamento, que é muito elevado. Um problema é a incerteza da validade deste trabalho. Ou melhor: ele é válido, mas ninguém sabe ao certo qual vai ser a evolução da curva do vírus — que, neste momento, é exponencial — e, logo, há alguma incerteza quanto aos processos de avaliação. Todavia, creio que continuaremos a fazer a distância o que temos que fazer, cumprindo prazos sem pensar na hipótese pior de uma eventual inutilidade desse esforço. (adusp.org, 2020).

Semelhantemente ao evento agora relatado, há entre os docentes um sentimento de desconfiança da utilização dessas plataformas, seja porque os alunos não têm acesso, por não acreditarem nos aspectos pedagógicos da proposta ou por dificuldades com os recursos tecnológicos. Quando estratificamos essa resposta pelo tipo de universidade ao qual o docente está vinculado, se destaca o fato de os respondentes que consideravam afirmativamente a EAD como uma opção de trabalho para o momento de isolamento social corresponder a 78,4% dos professores da rede privada e apenas 31,3% da rede pública. A pergunta tinha uma complementação que versava sobre os motivos para a resposta. Chamou a atenção o fato de que o motivo “Por causa do salário” foi uma resposta marcada por 73,4% de professores da rede privada, enquanto somente 18,9% do sistema público.

Esse dado não há que ser desconsiderado, visto que a condição dos docentes da rede privada é mais instável (além de serem mais facilmente demissíveis, ainda dependem do número de turmas que a instituição ofereça). Durante a pandemia, vários foram os casos de professores demitidos sumariamente ou de turmas serem reduzidas e agregadas incidindo diretamente no salário daqueles. Dessa maneira, a resposta positiva à EAD, não necessariamente, é uma aceitação da modalidade por suas qualidades, mas por um quesito de sobrevivência profissional.

Gráfico 1



Fonte: Elaborado pelos autores (2020)

As diferenças também hão de ser vistas quando se percebe o grau de pressão que os docentes sofreram de suas instituições para a adoção do ensino remoto. Enquanto 27,5% dos professores da rede pública apontaram que estavam sendo pressionados, esse número aumenta para 62,5% quando se trata de professores da rede privada.

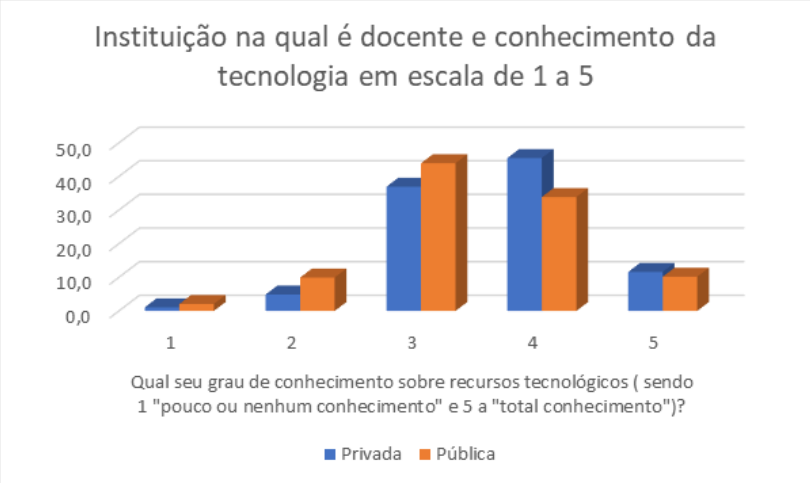
A pressão sobre os docentes, entretanto, não ocorreu apenas no Brasil. Em Nottingham, na Inglaterra, há relatos de que os professores foram mobilizados a preparar em tempo recorde materiais para o ensino a distância, como demonstra o relato de Erica Dantas Brasil:

> O cenário aqui está estarrecedor. A universidade, onde trabalho há vinte anos, nos deu uma semana para prepararmos materiais para ensino a distância. O contexto maior é o fato de que todas as universidades públicas na Inglaterra cobram anuidades dos estudantes [o valor anual é de 9,5 mil libras, o equivalente a cerca de R$ 57 mil], e obviamente as universidades não querem ser forçadas a ter que reembolsar alunos devido ao cancelamento das aulas. (adusp.org, 2020)

Os outros dois aspectos diziam respeito ao grau de conhecimento dos docentes sobre os recursos tecnológicos utilizados nas aulas remotas e à carga de trabalho que precisaram mobilizar para a nova condição de ensino mediado por tecnologias não presenciais.

Quanto ao conhecimento da tecnologia, os entrevistados foram instigados a procederem a uma autoclassificação, em uma escala de 1 a 5, do menor para o maior conhecimento, e as declarações se concentraram em uma faixa mediana entre as notas 3 e 4, com 41,3% e 38,5%, respectivamente, fato denotativo de que, pela percepção dos docentes, eles têm conhecimentos relativamente alto das tecnologias.

Gráfico 2



Fonte: Elaborado pelos autores (2020)

Quando, porém, estratificamos tal classificação pelas instituições de origem dos docentes, as diferenças são nítidas. Professores da universidade pública tendem a ser maioria nas faixas pequenas (1 e 2) e medianas (3) do nível de conhecimento das tecnologias; enquanto aqueles da rede privada crescem nos estratos superiores (4 e 5). No nível 3, docentes de universidades públicas levam vantagem, com 43,9% contra 37% das universidades privadas, porém, a inversão já ocorre no nível 4, com 45,5% dos professores da rede privada e 33,9% da pública.

Tabela 2

Uso de recursos tecnológicos, antes da pandemia, pelos professores

	Fazer slides	Usar o Prezzi	Inserir textos em plataformas	Organizar chats e fóruns	Escrever em blogs	Fazer vídeos	Fazer reuniões virtuais	Nenhuma das opções
%	83,3	78,5	50,3	25,7	15,8	12,6	28,9	6,0

Fonte: Elaborado pelos autores (2020)

O alto grau de conhecimento tecnológico apontado pelos docentes, entretanto, é contrastado com os recursos que apontavam usar antes da pandemia e da adesão compulsória ao ensino remoto. Diante de uma lista de opções de recursos que poderiam ter sido desenvolvidos na prática docente mesmo nos tempos de "normalidade", apenas 6% responderam que não utilizavam nenhuma delas; todavia, as opções mais marcadas foram fazer *slides* no *Microsoft PowerPoint* e apresentações no *Prezzi.* Ambos os recursos são similares e se propõem a servir de apoio à exposição temática em aulas expositivas, de maneira a ser verdadeiro dizer que são apenas variações mais tecnológicas do uso da lousa ou das velhas transparências em retroprojetores[6].

Em seguida, veio a inserção de textos nas plataformas digitais já utilizadas pelas próprias instituições. Não deixa de impressionar o fato de, antes da pandemia, apenas metade dos docentes compartilhar textos digitais com os discentes, inclusive porque essas ferramentas são possibilitadas por grande parte de instituições mediante plataformas digitais próprias. Por fim, o terceiro bloco de recursos vem depois, trazendo justamente (e talvez, não por coincidência) ferramentas interativas, como organizar *chats* e fóruns, escrever em *blogs,* fazer vídeos e fazer reuniões em plataformas virtuais. Justamente esse grupo de ferramentas interativas, tão pouco utilizado pelos professores anteriormente, se transformou nos recursos mais demandados durante a pandemia.

O trabalho remoto, com tudo o que implica em termos de preparação de aulas nesse formato, aprendizagem de novas linguagens e as dificuldades decorrentes desse processo, influenciou a carga de trabalho. A maioria dos docentes (57,6%) sinalizou que estava trabalhando mais naquele momento do que em sua condição normal pré-pandemia. As respostas também estavam, contudo, associadas ao tipo de instituição onde o profissional leciona, sendo os de instituições privadas os que afirmaram estar com uma carga horária maior.

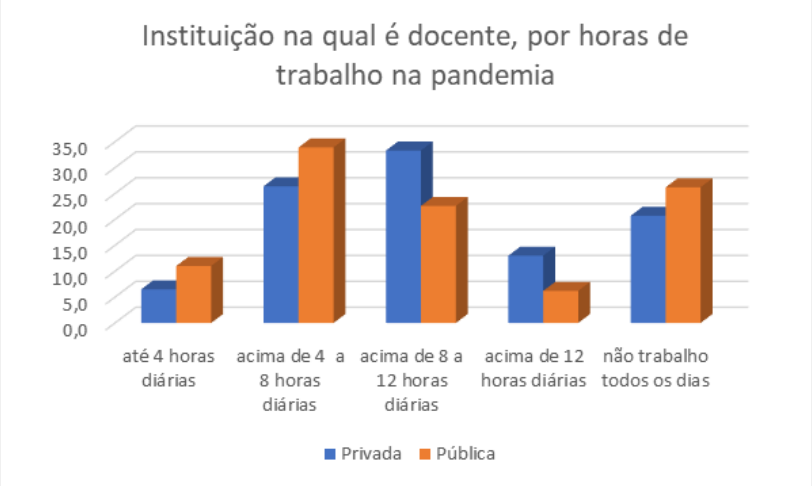
Entre os que responderam que estavam trabalhando menos do que antes, apenas 4% eram das instituições privadas, enquanto 38,7% eram das públicas. A opção "está trabalhando igual a antes" foi anotada por 10% de

6 Ainda que ambos os programas permitam utilizar recursos muito mais avançados do que a mera exposição de textos e imagens, a experiência docente e a observação dos pares em diversas situações (aulas, congressos, seminários etc.) no País sugere que o uso pelos professores universitários se restringe às atividades mais básicas dos softwares.

professores da rede privada e por 22,7% do sistema público. A realidade se inverte, todavia, de modo drástico no estrato posterior: 86,1% dos docentes das instituições privadas consideraram estar trabalhando mais do que antes, ao passo que aqueles das públicas foram 38,6%.

De modo complementar, quando questionados quantas horas por dia estavam trabalhando na primeira fase do isolamento social, novamente, os docentes das instituições privadas apontavam trabalhar mais do que os das públicas: como se divisa no *Gráfico 3,* na medida em que adicionamos horas de trabalho à jornada, isto é, ao labor de todos os dias, aumenta gradativamente a porcentagem dos docentes da rede particular. A oposição entre os dois tipos se exprime de modo quase inverso, nos intervalos de quatro a oito horas e de oito a 12 horas diárias, quando a proporção da rede pública decai. No grupo que afirmou não trabalhar todos os dias, a rede pública também está na maioria.

Gráfico 3



Fonte: Elaborado pelos autores (2020)

Consoante expresso em passagem anterior, é importante salientar que as universidades privadas iniciaram as aulas remotas bem antes das universidades públicas. Há alguns casos de universidades públicas que cancelaram o semestre vigente e algumas outras ainda não retornaram suas atividades no mês de setembro. Isso explica a diferença entre os dias e horas trabalhados.

MULHERES DOCENTES NA PANDEMIA: O TRABALHO INVISÍVEL

Em ultrapasse ao problemas docentes, o trabalho se mostra na vida dos professores de um modo bastante diferenciado quando levamos em conta os gêneros e suas diferenças. Uma reclamação geral, percebida por qualquer pessoa que passou pelo isolamento social e tinha uma rotina prévia de trabalho fora de casa, estava relacionada ao cimento das tarefas domésticas, resultado da maior presença no lar e da dispensa das trabalhadoras domésticas (faxineiras, diaristas, lavadeiras, empregadas domésticas, secretárias do lar), mão de obra recorrente nas casas brasileiras[7].

Haja vista a sociedade em que vivemos, a distribuição dessa jornada de trabalho tensiona-se por meio das divisões sexuais do trabalho. E disso decorre a problematização das condições das professoras.

Muito já se discute nas ciências sociais sobre a divisão sexual do trabalho. Como demonstra Biroli (2018, p.23), *a divisão sexual do trabalho é uma base fundamental sobre a qual se assentam hierarquias de gênero nas sociedades contemporâneas, ativando restrições e desvantagens que modulam as trajetórias das mulheres.*

É recorrente, todavia, a discussão sobre a invisibilidade do trabalho doméstico, que, além de não ser contabilizado como força de trabalho para a Nação, revela enormes assimetrias entre gêneros:

> [...] pode-se, mesmo, radicalizar e dizer que parte da subsistente discriminação da mulher, mesmo nos países mais desenvolvidos, deriva da não-contabilização (valorização) desses afazeres no PIB. Mostrar o quanto eles valem e contribuem para o bem-estar familiar e do país talvez ajude a reduzir essa discriminação. (MELO, CONSIDERA, SABBATO, 2007, p.451).

Essa realidade também foi percebida na pesquisa com as professoras. Quando perguntado se estavam realizando trabalhos domésticos diariamente, 86,5% responderam que sim; 10,9% responderam que realizavam apenas

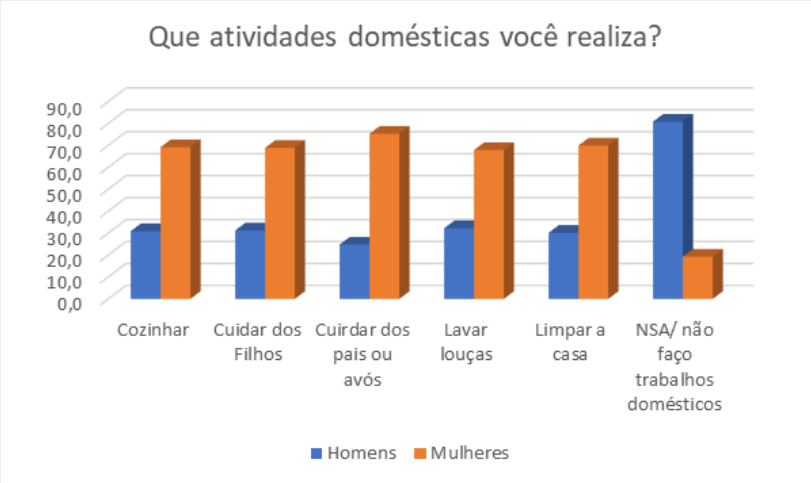
7 Quando se observa a distribuição, na população, do trabalho precarizado, as mulheres negras estão na posição de maior desvantagem. Elas são 39% das pessoas que exercem esse tipo de trabalho, seguidas pelos homens negros (31,6%), pelas mulheres brancas (27%) e, por fim, pelos homens brancos (20,6%). Se acrescentarmos a esses dados o fato de que 98% das pessoas que exercem trabalho doméstico remunerado são mulheres e que, entre estas, muitas estão inseridas em relações precarizadas de trabalho, teremos um dos eixos em que a divisão sexual do trabalho se funde com as hierarquias entre mulheres, permitindo padrões cruzados de exploração. (BIROLI, 2018, p.22).

em alguns dias da semana e somente 2,1% informaram que não faziam trabalhos domésticos.

Atividades como lavar louça (90,5%), limpar a casa (87,8%) e cozinhar (86,6%) ocuparam parte do tempo dos docentes. Chamou a atenção apenas o número relativamente baixo da necessidade de cuidar dos filhos - 37,7% - o que parece indicar uma baixa taxa de fecundidade dos professores universitários.

Quando perguntávamos quem era o principal responsável pela realização das atividades domésticas entre os professores, 66% dos respondentes marcaram a opção "eu mesmo". Ao estratificarmos as respostas pelo sexo, 76,1% eram mulheres. Some-se o fato de que outros 9,1% responderam ser "a esposa" a responsável; ao passo que as respostas "os maridos" foram apenas 3,9%. Ainda que 7,5% tenham dito que as atividades domésticas são compartilhadas entre os cônjuges, percebe-se claramente que paira sobre as professoras uma carga horária maior de trabalhos domésticos somada às atividades docentes[8], como se verifica no *Gráfico 4*.

Gráfico 4



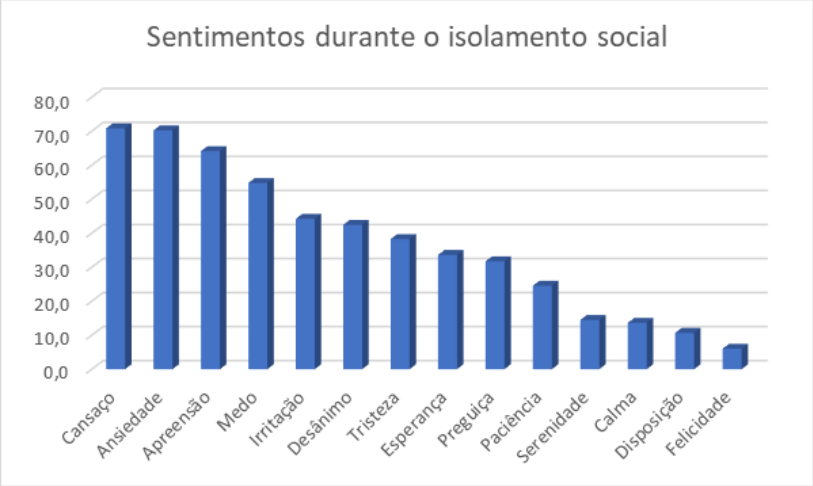
Fonte: Elaborado pelos autores (2020)

O gráfico é muito representativo da realidade das casas brasileiras. Somente na opção "Não faço trabalhos domésticos", há uma inversão no padrão das respostas, sendo os homens a maioria a marcar esse item.

8 Não deixa de ser curioso perceber que 2,5% afirmaram que era a mãe quem realizava as atividades domésticas em casa, o que sugere professores mais jovens ainda vivendo na casa dos pais. O índice, entretanto, ainda é menor do que os 4,4% que disseram ser as atividades domésticas responsabilidade de uma empregada doméstica ou diarista.

As questões relativas ao trabalho nessas condições, acrescidas da ampliação do trabalho doméstico, de alguma maneira, explicam os sentimentos associados ao momento, pois 80,2% das respostas evocaram sentimentos negativos. Dentre eles, o cansaço foi a opção mais marcada (70,8%), seguida por ansiedade (70,2%) e apreensão (64,1%). Sentimentos positivos aparecem em menor número, tendo sido a esperança anotada por 33,6% das respostas.

Gráfico 5



Fonte: Elaborado pelos autores (2020)

APONTAMENTOS FINAIS

Pensar os desafios docentes em meio à adoção maciça do ensino remoto em consequência da pandemia global de covid-19 traz à tona pontos intrigantes. A realização da docência em um mundo marcadamente tecnológico já era uma provocação antes mesmo de qualquer isolamento social compulsório, quando as práticas didáticas precisavam concorrer com o apelo das mídias digitais e dos recursos à mão dos *smartphone*s dotados de internet.

Por outro lado, como os mostrados revelam, existe considerável resistência do corpo docente em relação aos recursos tecnológicos de nossa era; e aqueles que ainda são usados se demonstram, na verdade, meras incrementações de velhas táticas. Práticas pedagógicas interativas em redes ou mídias digitais foram apontadas, em nossa amostra, justamente como o grupo de tarefas menos realizadas pelos docentes antes da imposição emergencial do ensino remoto.

A dinâmica do mundo do trabalho, caracterizada por diversas modalidades de contratação, adiciona temperos singulares no processo, com pro-

fessores das redes públicas e privadas exprimindo comportamentos diferenciados de acordo com os contextos institucionais nos quais estão inseridos. É bem perceptível o fato de que os docentes das instituições privadas foram mais pressionados a adotar o regime remoto na "primeira hora" do isolamento social no Brasil, ao mesmo tempo em que a carga de trabalho deles se revelou maior do que a de seus colegas da rede pública. De modo complementar, os docentes do primeiro grupo também estavam mais familiarizados com os recursos tecnológicos, provavelmente, porque as universidades privadas já adotavam em certa medida e com maior frequência (e desenvoltura?) tais estratégias didáticas.

Esse quadro denota algumas considerações pertinentes: se, por um lado, demonstra que os professores das instituições públicas precisam se tornar mais abertos ao uso das tecnologias, de outra parte, verifica-se que a pressão da não comparência dos discentes em sala de aula (o que pode acarretar perdas financeiras às instituições) aparece como um risco iminente na rede privada, e, consequentemente, ao crescimento de pressão, da carga de trabalho e do estresse.

Vivenciar uma pandemia que impõe o isolamento social não é fácil tarefa para ninguém, e a perda de interação e sociabilidade em várias instâncias (presenciais) da vida (familiares e laborais) trouxe bastante sofrimento às pessoas.

Aos professores, as dificuldades inerentes ao momento, adicionadas à prática prévia de trabalho em *home office* cotidiano e à especificidade laboral de sala de aula (que tem uma característica predominantemente presencial), além das dificuldades de acessão desigual à tecnologia vivenciadas pelos alunos, trouxeram uma dose maior de sofrimento. A docência é considerada uma atividade sobradamente relacional, sendo o envolvimento afetivo dos professores com seus alunos - e a sua preocupação com a aprendizagem destes - fontes de desgaste, ao mesmo tempo em que também a ação professoral é fator de gratificação e realização (CARVALHO, 1999).

Mesmo antes da pandemia, como percebido por Gonçalves (2020), havia uma percepção da carreira docente como sendo extenuante, cansativa e que requer uma dose de sacrifício. A pandemia, no entanto, intensificou essas sensações.

A grande incidência de sentimentos negativos mapeados pela pesquisa ajuda a compreender tal situação, mas não livra o corpo docente de algu-

mas contradições sociais, particularmente quanto à divisão sexual do trabalho. Isso impõe um grau de dificuldades ainda maior às professoras que, como a maioria das mulheres na sociedade brasileira, acumulam tarefas profissionais e "do lar" impostas pela cultura machista. Ser professor universitário, com diploma de graduação e, em geral, alguma pós-graduação, não exime a reprodução de práticas sexistas que condenam as mulheres a cumprir a terceira jornada de trabalho e a lidar com um grau de pressão ainda maior do que a dos homens.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BIROLI, Flavia. **Gênero e desigualdades:** limites da democracia no Brasil. São Paulo: Boitempo, 2018.

CARVALHO, M. P. de. Ensino, uma atividade relacional. **Revista Brasileira de Educação,** Rio de Janeiro, v. 1, n. 11, p.17-32. 1999.

GONÇALVES, Danyelle Nilin. Ser professor em tempos de escola sem partido. *In:* GONÇALVES, Danyelle Nilin; LIMA FILHO, Irapuan Peixoto (orgs). **Escola e Universidade:** encontros entre Sociologia e Educação. Fortaleza: Imprensa Universitária, 2020, pp. 176-198. [Disponível em http://www.repositorio.ufc.br/handle/riufc/52734].

MELO, Hildete Pereira de; CONSIDERA, Claudio Monteiro; SABBATO, Alberto Di. Os afazeres domésticos contam. **Economia e Sociedade,** Campinas, v. 16, n. 3 (31), p. 435-454, dez. 2007.

Sites

https://pt.unesco.org/covid19/educationresponse, acesso em 14 de setembro de 2020.

https://querobolsa.com.br/revista/a-espera-de-condicoes-sanitarias-universidades-comecam-a-planejar-volta-as-aulas-presenciais, acesso em 02 de setembro de 2020.

https://www.adusp.org.br/index.php/defesauniv/105-condicoes-de-trabalho/3604-pand-ead, acesso em 08 de setembro de 2020.

https://www.bing.com/search?q=covid&form=QBLH&sp=-1&pq=covid&sc=8-5&qs=n&sk=&cvid=D0B2EC7D2C3F4BE096C03E8C12EB7F05, acesso e 25 de março de 2020.

https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/eu-estudante/ensino_ensinosuperior/2020/03/18/interna-ensinosuperior-2019,835070/universidades-de-todo-o-mundo-adotam-aulas-on-line-durante-a-pandemia.shtml, acesso em 04 de setembro de 2020.

https://www.estudarfora.org.br/quando-as-universidades-vao-reabrir/, acesso em 31 de agosto de 2020.

AS CONDIÇÕES DE ENSINO, APRENDIZAGEM E AVALIAÇÃO NO CONTEXTO DA PANDEMIA DO COVID-19

O QUE NOS DIZEM OS ESTUDANTES DA EDUCAÇÃO SUPERIOR DO CEARÁ?

ALEXANDRE JERONIMO CORREIA LIMA [1]
DOMINGOS SÁVIO ABREU[2]
FRANCISCO WILLAMS RIBEIRO LOPES[3]

INTRODUÇÃO

Como parte das atividades de um esforço emergencial de pesquisa do Laboratório de Estudos em Política, Educação e Cidade (LEPEC-UFC) em razão dos efeitos da pandemia na sociedade, realizamos, de 24/04/2020 a 01/06/2020, uma coleta de dados sobre as condições de ensino, aprendizagem e avaliação no contexto da pandemia do covid-19 com estudantes da Educação Básica e do Ensino Superior.

Utilizamos como estratégia para disseminação dos formulários a divulgação nas redes sociais e o contato direto com estudantes conhecidos, além de colegas professores da Educação Básica e Superior, pedindo-lhes que encaminhassem a pesquisa para seus estudantes. Durante todo o período de coleta, o formulário ficou aberto para ser compartilhado pelos respondentes, se assim o quisessem. Isso ampliou seu alcance, caracterizando a amostra coletada como não probabilística por julgamento, com potencial exponencial do tipo "bola de neve". (DIAS, sn, 2018) (VINUTO, 2014). Recebemos até o último dia, 2830 respostas de estudantes de todo o Ceará e de outros estados da Federação.

Neste capítulo procedemos a descriçóes e análise de aspectos de uma corte específica do universo pesquisado, as 802 respostas dadas por estudantes do Ensino Superior do Estado do Ceará.

---

1 Sociólogo, professor adjunto do Departamento de Ciências Sociais da UFC;
2 Sociólogo, professor titular do Departamento de Ciências Sociais da UFC;
3 Sociólogo, professor adjunto do Departamento de Ciências Sociais da UFC.

Compõem a demanda que vamos relatar estudantes de quatro grupos ou sistemas universitários distintos: a Universidade Federal (79,6%); Instituto Federal (2%), Universidades Estaduais (9%); Universidades Particulares (9%). A intenção foi compreender como esses estudantes reagiram à realidade que se desvelou no período da busca.

Entre os resultados que mais nos provocaram inquietação, destacamos as respostas relativas aos sentimentos assinalados ou expressos pelos estudantes como predominantes durante o momento. Procuramos compreendê-los em suas relações com várias dimensões da vida dos estudante alunos que responderam ao questionário.

Em linhas gerais, retrata uma realidade caracterizada, sobretudo, pela insegurança e incerteza, tanto no que se refere aos seus futuros individuais, como em relação às instituições nas quais depositam seus projetos profissionais. Estimamos que o quadro socioemocional dos discentes influencia no prosseguimento das atividades de ensino e aprendizagem no âmbito superior. Portanto, as decisões tomadas pelas instituições devem considerar o que diz e sente seu público estudantil.

A PESQUISA: "AS CONDIÇÕES DE ENSINO, APRENDIZAGEM E AVALIAÇÃO NO CONTEXTO DA PANDEMIA DO COVID-19"

A pesquisa foi lançada no início da pandemia no Brasil (abril-junho de 2020), valendo-se de um meio digital de recolha de dados, o *Google forms*. Isso, por si, já renderia boa reflexão sobre o viés da pesquisa e os influxos objetivos (TORINO, 2016). Algo que não realizaremos ainda aqui, contudo, todos esses fatos implicam a necessidade de ponderar impreterivelmente, ao menos sobre dois pontos relativos ao momento e contexto em que ela foi desenvolvida.

O primeiro é acerca do alcance da pesquisa. Como foi uma das iniciativas precoces de pesquisas com estudantes no contexto da pandemia, rapidamente, e sem grande trabalho de propagação, obtivemos um número expressivo de respondentes - algo que seria bem mais difícil no contexto imediatamente anterior ou logo depois. Se tivéssemos lançado o formulário eletrônico algumas semanas depois, provavelmente também não obteríamos a mesma quantidade de respostas, pois diversos pesquisadores de muitas áreas passaram a circular pesquisas semelhantes, via *survey* eletrônico com *Google forms.* O momento foi possivelmente o que provocou a vontade ex-

traordinária dos estudantes em responder o formulário. Uma evidência de que houve um engajamento extra entre os respondentes foram as respostas textuais extensas que recebemos no campo aberto “outros”, sobre as opções que definissem seus sentimentos durante o período de quarentena. Alguns chegaram a utilizar o espaço que permitia a elaboração do texto para criticar as administrações de suas instituições, parabenizar a iniciativa de ouvi-los, ou descrever detalhadamente suas rotinas, sentimentos e anseios. Estas são algumas respostas exemplares disso:

> Todos os dias acordo de um jeito. Geralmente, apreensão e desânimo são os mais recorrentes. Não tenho, até agora, previsão de volta. e como as cadeiras são semestrais me causa muito desânimo. (Id.1233)
> Sou da zona rural do município localizado no sertão central do Ceará. Aqui não tem área, apenas Wi-Fi muito instável. Não tenho ambiente adequado para os estudos. Meus pais são do grupo de risco e meus sobrinhos também estão aqui pois meus irmãos precisam trabalhar. Casa com dois quartos para 12 pessoas. Graças a Deus estamos todos com saúde. Espero que as atividades remotas sejam consideradas com uma pontuação extra. Não estou tendo condições para acompanhar as aulas e nem realizar as atividades. Além das atividades domésticas, tenho que cuidar dos meus sobrinhos. (Id. 1250)

> É bom que é meio que uma pausa na vida para fazer coisas que você adiou (que não envolvam sair claro). No entanto também é ruim pois ficar trancado em casa traz inúmeros impedimentos. (Id. 1251)

> Sei que não é nenhuma das opções, mas acho o seguinte, nossa vida é uma música, existem vários tipos de música de tristeza, músicas de amor, e as mais lindas as de superação, o importante é não deixar a música parar, eu marquei todas pois nossas músicas estão uma bagunça nesses tempos pandêmicos e distanciais, eu estou tentando arrumar minha música. Mas gostei muito do formulário e gostaria de sugerir mais desses, muito importante pra saber o que passamos e sentimos durante esse tempo, e uma dica, se der botem um espaço para que possamos nos expressar igual estou tentando fazer. (Id. 2696)

A segunda ponderação também é atinente ao momento em que obtivemos as respostas. Como se tratava do início do período de distanciamento social, as percepções de si, da doença, das instituições e da sociedade não estavam bem assentadas e, embora ainda não estejam hoje, havia, naquele momento, rumores de desdobramentos mais extremos sobre as consequências da pandemia, incluindo o que poderia vir a acontecer no campo educacional e universitário. Estimamos que as decisões tomadas pelos agentes administrativos, corpos docentes e discentes, influenciados pelo clima daquele momento, foram determinantes para a realidade que estamos vivenciando agora.

PERFIL GERAL DOS PESQUISADOS

Nossos respondentes são 802 estudantes universitários de instituições do Estado do Ceará, sendo 91,5% de instituições sediadas na Capital e os outros 9% no restante do Estado.

Obtivemos 78 respostas de estudantes de 22 universidades /centros universitários/faculdades particulares. Dessas, as instituições mais representativas na pesquisa foram a UNIVS (Centro Universitário Vale do Salgado – Icó), com 11 respostas, a UNIFOR (Universidade de Fortaleza) e a UniAteneu (Fortaleza) com oito respostas.

Entre as universidades estaduais, tivemos respostas basicamente da Universidade Estadual do Ceará (UECE), 68 das 72, sendo que as outras quatro respostas foram de estudantes da Universidade do Vale do Acaraú (UVA).

Ainda, 15 estudantes do Instituto Federal do Ceará (IFCE) responderam ao questionário e as respostas da Universidade Federal dizem respeito a estudantes da Universidade Federal do Ceará (UFC), de seus diversos *campi* na Capital e fora dela. Ao todo, foram 638 respostas da UFC.

O perfil de matrícula de todos esses estudantes é o seguinte[4]:

Tabela 1 Tipo de matrícula

Matrícula	Quantidade	%
Graduação (bacharelado)	627	78,2
Graduação (licenciatura)	134	16,7
Pós-graduação	34	4,2
Tecnólogo	7	0,9

Fonte: Elaborada pelos próprios autores.

4 Todas as tabelas, gráficos ou quadros neste texto foram elaborados pelos próprios autores e sua fonte são os dados coletados por meio das respostas dadas ao formulário *on-line*.

Obtivemos respostas de vários cursos de praticamente todas as áreas de formação, contudo, os mais presentes foram os seguintes:

Tabela 2 Distribuição entre os cursos superiores

Posição	Curso	%
1	Ciências Sociais	9%
2	Engenharia Elétrica	7%
3	Engenharia Civil	5%
4	Engenharia Química	5%
5	Engenharia Mecânica	4%
6	Psicologia	4%
7	Engenharia de Produção Mecânica	3%
8	Arquitetura e Urbanismo	3%
9	Serviço Social	3%
10	Engenharia de Computação	3%

Fonte: Elaborada pelos próprios autores.

A estratégia de disseminação, valendo-se dos contatos mais próximos dos pesquisadores, que são das Ciências Sociais, influenciou significativamente nessa distribuição dos respondentes. Ainda assim, muitos estudantes dos Centros de Tecnologia acessaram o formulário e contribuíram com suas respostas.

A distribuição dos respondentes entre os períodos nos quais estavam matriculados nas universidades é a seguinte:

Tabela 3 Distribuição entre períodos de matrícula

1º Ano/ 1º-2º sem	35,3%
2º Ano/ 3º- 4º sem	20,6%
3º Ano/ 5º-6º sem	19,3%
4º Ano/ 7º-8º sem	12,8%
5º Ano/ 9º-10º sem	12,0%

Fonte: Elaborada pelos próprios autores.

Desses estudantes, 28% afirmaram estar matriculados em disciplinas práticas ou estágios, como o “Estágio Docente Supervisionado” ou “Residência”. 23,6% são bolsistas remunerados e, desses, cinco estudantes alegaram que tiveram suas bolsas cortadas durante a pandemia. O dado parece evidenciar que os cortes não foram ações deliberadas pelas instituições em razão da pandemia.

Quando foram perguntados a respeito das decisões tomadas por seus cursos, 40% afirmaram que todas as atividades haviam sido suspensas, 31% que as aulas foram suspensas, mas continuavam realizando algumas atividades remotas e 27,4% seguiram sem interrupção das aulas ou atividades, apenas as transferindo para modalidades remotas. Desses que não interromperam as atividades didático-pedagógicas, 89% continuaram tendo aulas, isto é, conteúdo elaborado pelo professor da disciplina/matéria e realizadas por meio de recursos tecnológicos; enquanto 11% realizaram alguma atividade substitutiva, com teores de assuntos diversos não relacionados diretamente à disciplina/matéria.

Quando perguntados se a pandemia do covid-19 os levara a alguma forma de interrupção no curso, 92,4% disseram que não, apenas 5% afirmaram que haviam trancado alguma disciplina e 2% trancaram o curso. É interessante constatar que a idade média dos estudantes que trancaram o curso é mais baixa (19,06) do que daqueles que não realizaram interrupções (22,25) ou trancaram apenas uma disciplina (23,27).

Entre os respondentes, 70,2% afirmaram ter em sua residência ou convívio muito próximo alguém que pudesse se enquadrar no grupo de risco - idosos acima de 60 anos, diabéticos, hipertensos, portadores de insuficiência cardíaca, renal ou doenças respiratórias crônicas. 11% afirmaram que havia suspeitos ou confirmados de codiv-19 em sua casa. Na época da pesquisa, 99,5% dos respondentes consideravam as medidas de distanciamento social importantes.

Vinte por cento dos estudantes estavam trabalhando. Desses, 23% não poderiam realizar seus trabalhos em casa, enquanto 77% afirmaram que poderiam realizar seus trabalhos em casa.

Quando solicitamos que pinçassem algumas opções sobre o que mais estavam fazendo durante o período de distanciamento social, obtivemos as seguintes respostas:

Tabela 4 Principais atividades durante o período de distanciamento social

Pos.	Atividade	Quantidade	%
1	Assistir séries e filmes (Netflix, Amazon, Youtube etc)	720	90%
2	Redes Sociais	695	87%
3	Ouvir música	644	80%
4	Atividades domésticas	604	75%

5	Ler	548	68%
6	Assistir TV	505	63%
7	Conversar com amigos	469	58%
8	Jogos eletrônicos	375	47%
9	Exercícios físicos	329	41%
10	Preces, orações, rezando	282	35%
11	Meditação	125	16%
12	Cuidar de crianças	114	14%

Fonte: Elaborada pelos próprios autores.

Esse dado nos fez perceber como as redes sociais e os serviços de *streaming* de conteúdos pela internet estão profundamente no cotidiano desses estudantes. Isso implica a necessidade de ampliar a atenção para esses meios como fontes primordiais para a compreensão das relações sociais e condições discentes.

Sobre os recursos tecnológicos de que dispunham para se comunicar e interagir remotamente, 97,9% afirmaram ter *smartfones,* 73,9% dispunham de *notebooks,* 17% de computadores pessoais e apenas 9% possuíam *tablets*. A principal fonte de conexão desses estudantes é via *wifi* (internet banda larga) 94,1%, ainda, 43,5% dispunham de pacotes de dados de planos de aparelho celular e 1,5% só acessa internet por meio de sinal público ou emprestado.

Setenta e quatro por cento dos estudantes nunca haviam participado de atividades remotas antes do período de distanciamento social. Quando perguntados sobre como avaliavam sua relação com recursos tecnológicos e *softwares* que possibilitassem a realização de aulas e atividades remotas, 52,5% disseram que tinham facilidade para utilizá-los, 30,5% se consideravam dispostos a aprender, 13,5% já afirmavam ter dificuldades e antecipavam que seriam prejudicados.

Sobre as mudanças ou manutenção nos hábitos de estudo durante a pandemia, 44,4% afirmaram que estavam estudando menos de cinco dias por semana, 12,5% estudando cinco dias por semana e 12,3% mais de cinco dias por semana. Ainda que não tenhamos estabelecido aqui um parâmetro para comparação em relação ao momento pré-pandemia, o fato de estarem estudando menos de cinco dias por semana aponta para uma queda inicial no ritmo estudantil.

No que concerne à comunicação com suas instituições durante o período de distanciamento, 96,4% afirmaram que representantes das instituições

(coordenadores, chefes de departamento etc.) mantiveram ou procuraram contato. Já na via inversa, 44,5% deles procuraram contato com suas instituições. 74,9% afirmaram que algum(a) professor(a) das disciplinas/matérias em que estavam matriculados buscou contato.

Sobre os meios que consideram os melhores para o estabelecimento e o recebimento de contato com suas instituições, temos o seguinte.

Tabela 5 Melhores meios para contato

Posição	Meio para comunicação	Quantidade	%
1	E-mail	506	63%
5	Whatsapp	342	43%
7	Plataformas da Própria Instituição	329	41%
4	Instagram	22	3%
2	Telefone	21	3%
3	Facebook	18	2%
6	Twitter	1	0%

Fonte: Elaborada pelos próprios autores.

Quando perguntados se algum(a) professor(a) das disciplinas/matérias em que estavam matriculados realizou ou passou atividades remotas durante o período, 77,8% afirmaram que sim. Esse dado conflita com o já exposto de que 40% deles afirmaram que todas as atividades de seus cursos haviam sido suspensas. Isso nos leva a algumas hipóteses. A primeira é a de que o formulário não foi suficientemente claro em explicar o que considerava atividade acadêmica ou pedagógica suspensa, provocando divergência no padrão de resposta. A segunda é a de que, a despeito das atividades estarem de fato, oficialmente suspensas, alguns professores não interromperam integralmente seus contatos com as turmas e seus trabalhos de ensino nas disciplinas, enviando textos, solicitando trabalhos, entre outras coisas, à revelia das determinações superiores.

Para esses 77,8% que afirmaram receber algum tipo de atividade de seus professores, foi perguntado que tipo de atividade em especial. Obtivemos os seguintes resultados.

Tabela 6 Atividades passadas pelos professores

Posição	Meio para comunicação	Quantidade	%
1	Exercícios	446	71%
5	Leitura de textos (PDF, livro didático)	416	67%
7	Aulas ao vivo	278	45%
4	Arquivos de vídeo (vídeo aula, documentário, filme)	259	42%
2	Realização de pesquisa	188	30%
3	Web conferências	160	26%
6	Fóruns virtuais	131	21%
7	Arquivos de áudio (podcast)	58	9%
8	Palestras	31	5%

Fonte: Elaborada pelos próprios autores.

Em relação ao engajamento dos estudantes nessas atividades, obtivemos um cenário dividido. 40% disseram que não estavam se engajando nas atividades passadas pelos professores, enquanto 60% afirmaram que sim. Essa divisão fica ainda mais expressiva quando verificamos as frequências de engajamento dos variados tipos de instituição.

Tabela 7 Tipos de estabelecimento

Tipos de estabelecimento	Frequência	%
Universidades estaduais	58	88%
Universidades particulares	61	79%
Instituto federal	7	70%
Universidade federal	247	52%

Fonte: Elaborada pelos próprios autores.

Quando perguntados se alguma dessas atividades remotas propostas ou realizadas seriam consideradas avaliação, valendo nota e resultando em sua aprovação ou reprovação na disciplina/matéria, 49% disseram que não e 51% que sim.

Retornando para o grupo mais amplo da pesquisa, 44% deles afirmaram que participaram de outras atividades remotas relacionadas à educação durante o período de distanciamento social; atividades que não necessariamente estivessem relacionadas às suas instituições, entre elas, destacam-se palestras com especialistas em variados assuntos (30%), participação em grupos de estudos (28%) e aulas abertas (30%). De fato, vem sendo notória a participação de estudantes de universidades em atividades realizadas *on-line*.

A respeito dos recursos mais utilizados para as atividades remotas, tivemos as seguintes respostas.

Tabela 8 Recursos mais utilizados para as atividades remotas

Posição	Plataformas	Frequência	%
1	Google Meet	183	18%
2	Whatsapp	141	14%
3	Youtube	115	13%
4	Google Classroom	105	13%
5	Zoom.US	105	13%
6	Google Hangouts	102	12%
7	Plataformas da própria instituição	94	8%
8	Instagram	65	7%

Fonte: Elaborada pelos próprios autores.

Entre os pesquisados, 56,9% consideravam as atividades remotas como uma possibilidade de ensino- aprendizagem. Desses, 61,2% achavam que era necessário para que as aulas não fossem descontinuadas, 50% para que se mantivessem ocupados, 28% consideravam necessário para não se perder contato com os professores e colegas e 25% para que a aprendizagem não se perdesse.

O grupo oposto, isto é, aqueles que não consideravam as atividades remotas como uma possibilidade de ensino, aprendizagem e avaliação para situações de distanciamento social, justificavam sua negação por meio dos seguintes argumentos: 83% por dificuldades no acesso à internet; 76% assinalaram que não consideravam pela dificuldade em manter a concentração; 55% não acreditam ou não confiam nos aspectos pedagógicos do ensino remoto; 35% por dificuldades em lidar com os recursos tecnológicos; 14% alegaram se tratar de uma recusa política/ideológica.

Ainda sobre esse tema, há de se destacar que a idade média daqueles que consideram as atividades remotas como uma possibilidade de ensino é sensivelmente mais alta (23,16) do que daqueles que não as consideram (21,05).

Em relação à dificuldade no acesso à internet, embora todos os respondentes tenham estabelecido algum tipo de conexão, ao menos para preemcher o formulário *on-line,* 52,6% deles afirmaram que conheciam alguém da sua turma que não participaria das atividades remotas em razão da falta

de acesso à internet. E, ainda, 47,8% afirmaram não possuir em casa ambiente considerado ideal para participar das atividades remotas.

A análise das condições de acesso torna-se importante fator para se pensar nas estratégias de retomada das atividades com as necessárias adaptações. O problema da desigualdade socioeconômica, anterior à pandemia, se agrava com o cenário em que o acesso aos meios remotos de comunicação e as condições de habitação ganham peso extra nos fatores que implicam as desigualdades educacionais.

DESCRIÇÃO SOCIOECONÔMICA DOS GRUPOS

A repartição da amostra por meio de renda familiar é bem ilustrativa dos alunos das universidades do Ceará e é, antes de tudo, um excelente indicador tanto das desigualdades econômicas entre os alunos como da política de cotas na Universidade e no Instituto Federal, sobretudo na UFC, haja vista que tradicionalmente ela recebia sobremaneira os filhos da elite e hoje tem em seu corpo discente 50% de cotistas oriundos do Ensino Médio público.

Tabela 9 Faixa de renda por tipo de estabelecimento

Renda Familiar	Universidade Federal	Instituto Federal	Universidade Estadual	Universidade Particular
ATÉ R$ 1.046	24,0%	33,3%	25,0%	23,4%
DE R$ 1.045 A R$ 2.091	26,5%	53,3%	23,6%	29,9%
DE R$ 2.090 A R$ 3.136	13,0%	0,0%	13,9%	15,6%
DE R$ 3.135 A R$ 5.226	12,7%	6,7%	13,9%	11,7%
DE R$ 5.225 A R$ 6.271	4,2%	0,0%	2,8%	2,6%
DE R$ 6.270 A R$ 8.361	3,3%	0,0%	1,4%	7,8%
DE R$ 8.360 A R$ 10.451	3,4%	0,0%	2,8%	1,3%
MAIS DE R$ 10.451	4,9%	0,0%	13,9%	2,6%
NÃO SEI	8,0%	6,7%	2,8%	5,2%

Fonte: Elaborada pelos próprios autores.

O maior número de alunos respondentes egressos de famílias com renda de até dois salários-mínimos encontra-se nos institutos federais (88,6%). Os três outros tipos de estabelecimentos têm em torno de 50% dos alunos nesta faixa de renda. No polo oposto, onde os alunos têm renda mensal superior a cinco salários, encontramos primeiro os respondentes das universidades estaduais (20,8%), seguidos pelos da UFC (15,8%) e pelos das particulares (14,3%). Ressalte-se que neste grupo de elite das universidades estaduais

existe um subgrupo composto por 13,9% dos respondentes que dizem ter renda familiar mensal acima de R$ 10.451. No grupo acima de cinco salários não se encontra nenhum respondente egresso dos institutos federais.

No que diz respeito à maneira como os alunos responderam sobre o gênero, obtivemos as seguintes respostas:

Tabela 10 Distribuição de gênero

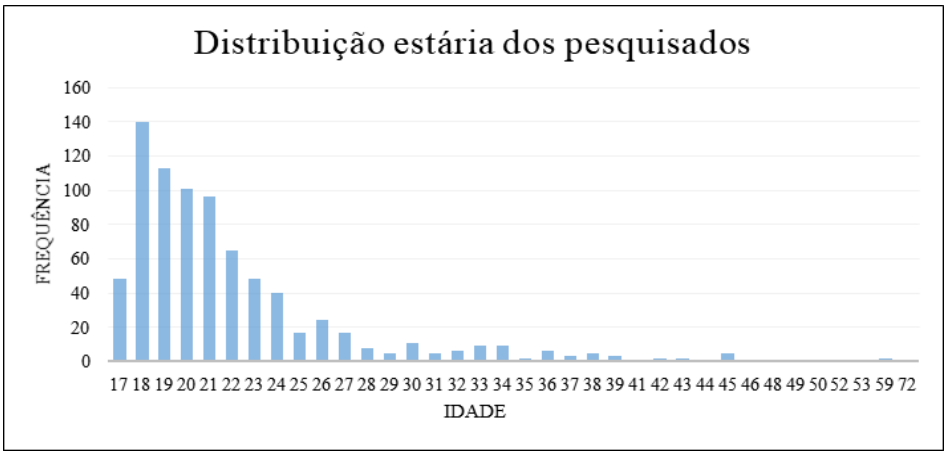
Tipo de Estabelecimento	Feminino	Masculino	Outro/Prefiro Não Dizer
Universidade Federal	48,6%	50,0%	1,5%
Institutos Federais	60,0%	40,0%	0,0%
Universidades Estaduais	66,7%	29,2%	4,2%
Universidades Particulares	67,5%	31,2%	1,3%

Fonte: Elaborada pelos próprios autores.

Nota-se que as alunas são mais da metade dos respondentes nas universidades estaduais, nas particulares e no Instituto Federal. O público masculino é próximo ao feminino apenas na Universidade Federal. No conjunto da amostra, o público masculino representa 46,1%, contra 52,2% do público feminino. A amostra aqui desenhada guarda alguma semelhança com a dinâmica de feminização das carreiras acadêmicas, como mostram diversos estudos (GUEDES, 2008).

O alunado da amostra tem idades que variam de 17 a 72 anos, como se observa no gráfico abaixo:

Gráfico 1 Distribuição etária da amostra



Fonte: Elaborado pelos próprios autores.

A diversidade de idades é bastante variada, no entanto a idade média dos 802 estudantes é de 22,25 anos (com desvio-padrão de 6,1 anos). Observa-se, no entanto que em média os mais novos estavam na Universidade Federal (21,8 anos), seguidos dos alunos dos institutos federais (22 anos), dos alunos das estaduais (23,7 anos) e, fechando o grupo, a média mais velha encontrava-se nas particulares (23,8 anos); os alunos dos institutos federais compondo o grupo com o menor desvio-padrão (4,2 pontos) e os das estaduais perfazendo aqueles com o maior desvio (7,3 pontos).

Tabela 11 Média de idade por estabelecimento e desvio padrão.

Tipo de estabelecimento	**Média**	**Frequência**	**Desvio padrão**
Universidade Federal	21,89	638	6,008
Institutos Federais	22,00	15	4,243
Universidades Estaduais	23,74	72	7,391
Universidades Particulares	23,88	77	6,179
Total	22,25	802	6,168

Fonte: Elaborada pelos próprios autores.

Ressalta-se que a idade média das alunas é um pouco maior (22,6 anos) do que a dos alunos (21,8 anos). No que diz respeito à idade média dos estudantes trabalhadores (25,5 anos), ela é notoriamente superior àquela dos que apenas estudam (21,4 anos).

A idade apareceu também como relacionada à percepção que os alunos têm da dinâmica das aulas remotas. Observamos a relação da idade no que concerne à pergunta “Como você avalia sua aprendizagem por meio de atividades remotas?”. As respostas foram: “Aprendo menos do que no ensino presencial” (21,8 anos); “Aprendo do mesmo modo que no ensino presencial” (23,3 anos); “Aprendo mais do que no ensino presencial”. (23,5 anos). Os que respondem que aceitam as atividades remotas, mesmo que excepcionalmente, durante o período de distanciamento social, têm maior idade média (23,1 anos), enquanto aqueles que o recusam têm menor média de idade (21,05 anos). A idade média dos 16 alunos que trancaram o curso é de 19,06 anos (com desvio-padrão de apenas 2,51 anos). Em síntese, afirma-se que os mais novos estão menos confortáveis com esta dinâmica de aulas remotas do que o grupo (em média) mais velho.

OS SENTIMENTOS DURANTE A PANDEMIA

Uma das principais dimensões debatidas na pesquisa refere-se aos sentimentos predominantes durante o período. No formulário, a questão foi apresentada como uma de múltipla escolha em caixas de seleção, na qual o respondente poderia marcar mais de uma resposta, incluindo uma caixa com a opção "outros". Caso marcasse essa opção, o respondente teria a oportunidade de descrever o que sentia em uma caixa-texto que se abriria para isso. Eram, ao todo, 15 opções de sentimentos mais a opção aberta "outros". Vejamos a frequência de respostas, excluindo a "outros".

Tabela 12 Sentimentos predominantes durante a pandemia

Sentimento	*Quantidade*	*%*
Ansiedade	552	**69%**
Tédio	547	**68%**
Desânimo	530	**66%**
Cansaço/esgotamento	451	**56%**
Medo	393	**49%**
Apreensão	291	**36%**
Preguiça	184	**23%**
Irritação	168	**21%**
Tristeza	112	**14%**
Calma	112	**14%**
Disposição	109	**14%**
Felicidade	106	**13%**
Paciência	74	**9%**
Serenidade	58	**7%**
Esperança	58	**7%**

Fonte: Elaborada pelos próprios autores.

É notória a predominância dos sentimentos negativos, com destaque para ansiedade, tédio, desânimo, cansaço/esgotamento. Vejamos como esses sentimentos foram assinalados de acordo com os variados tipos de estabelecimentos.

Tabela 13 Sentimentos predominantes por tipo de estabelecimento.

Tipo de estabelecimento	*ansiedade*	*Tédio*	*desânimo*	*cansaço/esgotamento*
Universidades Federais	68,7%	69,4%	67,2%	55%
Institutos Federais	66,7%	73,3%	53,3%	40%

Universidades Estaduais	79,2%	59,7%	69,4%	68,1%
Universidades Particulares	61%	64,9%	55,8%	58,4%

Fonte: Elaborada pelos próprios autores.

Os dados nos levam a questionar se algo poderia ter influenciado na sensível elevação de ansiedade nos estudantes das universidades estaduais em relação aos demais. Outro sentimento que aparece com maior ênfase nas universidades estaduais é o "medo", haja vista o fato de que 68,1% dos respondentes deste tipo de estabelecimento alegaram sentir medo. Enquanto isso, nas demais, obtivemos os seguintes resultados: universidades federais – 45,8%; Instituto Federal – 53,3%; universidades particulares – 57,1%.

Como, porém, era possível assinalar mais de um tipo de sentimento, procuramos desenvolver um índice que nos desse uma estimativa se os sentimentos eram predominantemente **positivos, negativos ou ambivalentes.** Sem considerar o peso ou a importância relativa e subjetiva de cada sentimento expresso, o índice foi elaborado de tal modo que a marcação de algum sentimento positivo (*Disposição; Felicidade; Calma; Serenidade; Paciência; Esperança*) resultasse em 1 e a marcação de qualquer sentimento negativo (*Tédio; Cansaço/esgotamento; Medo; Ansiedade; Desânimo; Apreensão; Irritação; Tristeza; Preguiça*) resultasse em -1. A soma aplica-se à seguinte escala:

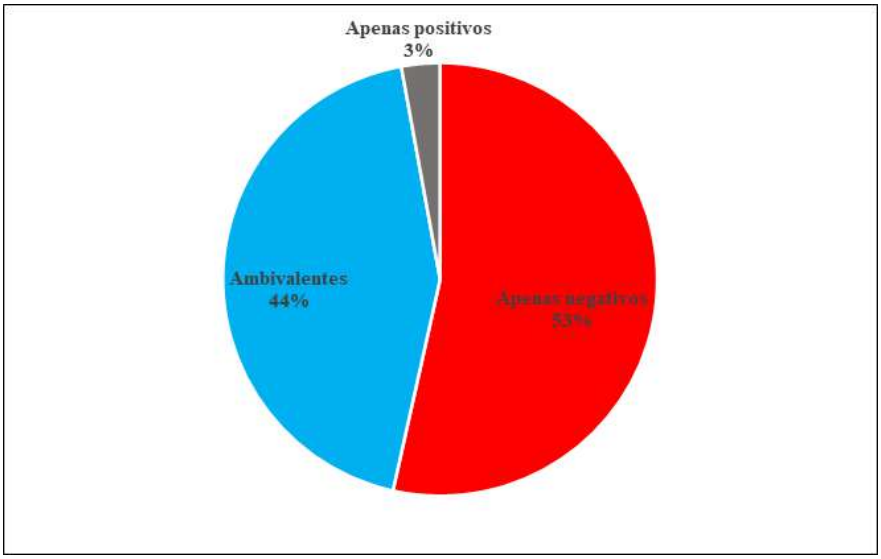
Quadro 1 com escala para índice dos sentimentos.

1	representa a experiência de estar vivenciando apenas sentimentos positivos
0	sentimentos ambivalentes
-1	apenas sentimentos negativos.

Fonte: Elaborada pelos próprios autores.

Considerando o índice proposto, obtivemos média geral entre os respondentes de **-0,55**, o que os situa em geral mais próximo do extremo negativo do que do positivo. Em termos de respostas individuais, obtivemos a seguinte distribuição.

Gráfico 2 Índice de sentimentos dos estudantes



Fonte: Elaborado pelos próprios autores.

O fato de 53% dos estudantes só escolherem sentimentos negativos é um dado notório. Nesse aspecto, há pouca diferença entre os estudantes das instituições particulares e públicas. Nestas, 53% assinalaram apenas sentimentos negativos e naquelas 55%. Quando separamos pelas quatro modalidades, temos os seguintes resultados.

Tabela 14 Tipo de estabelecimetno por índice dos sentimentos.

Tipo de estabelecimento	*Negativos*	*Ambivalentes*	*Positivos*
Universidade Federal	53,3%	43,9%	2,8%
Institutos Federal	53,3%	46,7%	0%
Universidades Estaduais	54,2%	44,4%	1,4%
Universidades Particulares	54,5%	40,3%	5,2%

Fonte: Elaborada pelos próprios autores.

A média de idade daqueles que assinalaram apenas sentimentos negativos é sensivelmente mais alta (22,49) do que os ambivalentes (21,94) ou somente positivos (22,43).

Um elemento percebido é que a sensível diferença nas médias no índice de sentimentos daqueles que assinalaram que estavam ou não estavam estudando durante o período. A média no índice de sentimentos daqueles que **não estavam estudando** foi **-0,57,** enquanto daqueles que assinalaram que

estavam estudando ficou em **-0,54,** estando, portanto, um pouco mais perto dos sentimentos ambivalentes.

E sobre estar ou não estudando, reparamos alguma diferença entre os estudantes respondentes dos tipos de instituição investigados.

Tabela 15 Se estão estudando por tipo de estabelecimento

Tipo de estabelecimento	*Está estudando?*
Universidades Federais	65,4%
Institutos Federais	80,0%
Universidades Estaduais	90,3%
Universidades Particulares	79,2%

Fonte: Elaborada pelos próprios autores.

Notoriamente, os estudantes das universidades estaduais alegaram que continuaram estudando em proporção mais expressiva do que nos outros sistemas. É um dado que tem relação com o outro, o de que 91,7% desses estudantes receberam atividades remotas de algum(a) professor(a) das disciplinas/matérias em que estavam matriculados, enquanto essa proporção ficou em 73,8% na Universidade Federal, 66,7% no Instituto Federal. Ainda assim, é curioso que 100% dos estudantes das universidades particulares tenham respondido que receberam atividades de seus professores, mas apenas 79,2% assinalaram estarem estudando no período.

Outro fator que aparenta influenciar na média do índice de sentimentos é o gênero. Para o masculino, a média ficou em -0,53 e feminino -0,57, indicando uma sensível piora do quadro em relação às mulheres.

Renda também aparenta ter alguma relação, mas, conforme a tabela a seguir, verificamos que é um tema a se investigar mais profundamente.

Tabela 16 Relação entre renda e sentimentos.

Renda Familiar	Média do Índice de sentimentos
Até R$ 1045,00	-0,61
De R$ 1.045 A R$ 2.090	-0,54
De R$ 2.090 A R$ 3.135	-0,61
De R$ 3.135 A R$ 5.225	-0,51
De R$ 5.225 A R$ 6.270	-0,61
De R$ 6.270 A R$ 8.360	-0,60
De R$ 8.360 A R$ 10.450	-0,44
Mais de R$ 10.450	-0,51
Não Sabem Dizer	-0,41

Fonte: Elaborada pelos próprios autores.

O último elemento parece provocar alteração na média do índice de sentimento - a percepção de que sua casa possibilita ou não ambiente ideal para participar das atividades remotas. Entre aqueles que afirmaram que sim, a média ficou em -0,53 e aqueles que não em -0,58.

IMPRESSÕES FINAIS

A intenção deste estudo foi levantar, logo no início da pandemia, dados sobre como estavam os estudantes que passaram a manter-se em isolamento social. As atividades escolares e educacionais no Brasil foram afetadas imediatamente pelo surto de covid-19 que atingiu o País. Por um período mais ou menos longo, a depender do tipo de instituição, as atividades didático-pedagógicas e as aulas ficaram suspensas. Mais tarde, foram adaptadas para uma execução remota e continuam assim, em sua maior parte.

Embora se trate de uma pesquisa exploratória e ainda estejamos tratando dos dados em sua superfície, este estudo descritivo nos permite indicar alguns pontos nos quais vale a atenção quando pensamos na relação entre os estudantes e as instituições universitárias no contexto da pandemia de covid-19.

O ambiente da casa do estudante influência nos sentimentos de cansaço, desânimo, na possibilidade de manter calma. Certamente, esse ambiente está relacionado com a renda familiar e com a quantidade de pessoas que dividem a habitação. No contexto de distanciamento social e ensino remoto, esse fator de classe amplia seu impacto na desigualdade universitária que já existia.

Os estudantes que antes dispunham, igualmente, dos equipamentos de suas universidades, como bibliotecas, restaurantes universitários, salas equipadas, conexão com a internet, ficam dependentes de suas condições de renda e habitação.

Ainda assim, nos foi ensejado constatar que os estudantes que continuaram estudando, seja por iniciativa própria, ou por estímulo de suas instituições, cursos ou professores registraram sensível diferença positiva no índice de sentimentos proposto. Tal nos transporta a pensar que, por pior que sejam o panorama e as condições para a sequência das atividades pedagógicas, a manutenência da relação com a instituição e a perspectiva de dar continuidade aos estudos é um fator positivo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

DIAS, Matheus. **Tipos de amostragem probabilística e não-probabilística** [9 Técnicas].Disponível em: <https://www.opuspesquisa.com/blog/tecnicas/amostragem/>. 2018. Acesso em: 3 set. 2020.

GUEDES, Moema de Castro. A presença feminina nos cursos universitários e nas pós-graduações: desconstruindo a ideia da universidade como espaço masculino. **Hist. cienc. saude- Manguinhos,** Rio de Janeiro , v. 15, supl. p. 117-132, 2008 .

TORINO, Danilo. Questionários *on-line. In:* ABDAL, Alexandre; OLIVEIRA, Maria Carolina Vasconcelos; GHEZZI, Daniela Ribas et *all* (Orgs.). **Métodos de pesquisa em Ciências Sociais.** Bloco Quantitativo. São Paulo: CEBRAP, 2016.

VINUTO, Juliana. A amostragem em bola de neve na pesquisa qualitativa: um debate em aberto. **Temáticas.** Campinas, 22, (44): 203-220, ago/d

A PANDEMIA E SEUS REFLEXOS NO SISTEMA SOCIOEDUCATIVO DO CEARÁ

FRANCISCO HORACIO DA SILVA FROTA[1]
MARIA ANDRÉA LUZ DA SILVA[2]
ANTÔNIA LIMA DE SOUSA[3]
LUIZ RAMON TEIXEIRA CARVALHO[4]

INTRODUÇÃO

O ano de 2020 iniciou com imensos desafios para a sociedade, para os governos e para as políticas públicas. O Cenário atual do novo Corona Vírus afetou diretamente o convívio social e trouxe um impacto devastador no quadro da saúde pública. Os serviços públicos foram afetados diretamente por uma demanda muito maior do que sua capacidade real de atendimento. O mundo todo sentiu - e ainda sente - os efeitos de uma doença que infectou e matou milhares de pessoas em todo o mundo.

A proposta desse trabalho, nesse sentido, é tentar compreender como a pandemia afetou o atendimento no Sistema Socioeducativo no Estado do Ceará, ou seja, buscar saber quais os seus efeitos e as principais medidas tomadas para garantir os direitos básicos de quem se encontra em privação de liberdade como é o caso de adolescentes e jovens que cumprem medidas socioeducativas no Ceará.

---

1 Francisco Horácio da Silva Frota - Doutor em Sociologia Política pela Universidad de Salamanca-Espanha; Professor Associado da UECE e coordenador do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da UECE.
2 Maria Andréa Luz da Silva - Socióloga; mestra em Políticas Públicas e doutoranda em Ciência Política no Programa Democracia no Sec. XXI da Universidade de Coimbra – Portugal.
3 Antônia Lima de Sousa - Bacharela em Direito; mestra em Políticas Públicas pela UECE; promotora da 78ª Promotoria de Justiça da Comarca de Fortaleza.
4 Luiz Ramon Teixeira Carvalho – Bacharel e mestre em Direito; doutorando em Políticas Públicas pela UECE; superintendente da Superintendência do Sistema Estadual de Atendimento Socioeducativo (Seas).

Segundo dados do Conselho Nacional do Ministério Público, em 2019[5], mais de 18 mil adolescentes estavam em privação de liberdade por tempo indeterminado no Brasil. O mesmo estudo aponta um quadro grave de superlotação das unidades de atendimento socioeducativo, indicando um déficit de quase duas mil vagas, chegando os números a avançarem para 5 mil quando contabilizados os pedidos pendentes mensais.

O Ceará, apesar de não ter superlotação[6] nas unidades, expressava no início da decretação do estado pandêmico um percentual de 120% de ocupação das vagas disponíveis no Sistema Socioeducativo preenchidas, estando dentro do parâmetro de aceitabilidade definido pelo Supremo Tribunal Federal (STF). Esse quadro também se revela preocupante, haja vista, uma demanda alta para os serviços e para a execução de adequada do que está previsto em Lei.

Em razão dos desafios impostos, faz-se imperioso destacar o fato de que, no âmbito do Estado do Ceará, a execução da Política de Atendimento Socioeducativo de meio fechado é de responsabilidade da Superintendência do Sistema Estadual de Atendimento Socioeducativo (Seas), criada pela Lei Estadual nº 16.040/2016, cujo objetivo é gerar dentro do Estado uma nova dinâmica para o Sistema Socioeducativo que situe em prática os princípios básicos dos direitos e deveres previstos nas normativas internacionais e nacionais. O objetivo desse órgão de natureza administrativa, vinculado à Secretaria de Proteção Social, Justiça, Mulheres e Direitos Humanos (SPS), mas autônomo e com orçamento próprio, se embasa nos princípios de que a política socioeducativa é prioritária e urgente.

Assim, coube à Seas, com suporte técnico da Secretaria de Saúde do Estado do Ceará, elaborar um plano estratégico para o enfrentamento da pandemia e estabelecer os protocolos e procedimentos adequados para preservar a vida, tanto dos adolescentes internos quanto dos profissionais que atuam diretamente com esse público.

Nesse sentido, a Seas lançou em março de 2020 o Plano de Contingência para Infecção do Novo Coronavírus (COVIS-19) com *"o objetivo de*

5 Panorama da execução dos programas socioeducativos de internação e semiliberdade nos estados brasileiros/ Conselho Nacional do Ministério Público. – Brasília: CNMP, 2019 (dados obtidos por meio das respostas aos ofícios encaminhados às unidades responsáveis pelo Sistema Socioeducativo dos Estados e DF).

6 O problema da superlotação no Ceará é modificado, em razão de uma série de ações conjuntas do Governo do Estado, por intermédio da Superintendência Estadual do Sistema Socioeducativo – Seas, o Ministério Públicos, o Sistema de Justiça Estadual, por via da 5a Vara da Infância e Juventude, a Defensoria Pública, o Poder Legislativo e entidades que fazem o controle social.

informar e sistematizar as intervenções de prevenção e controle de infecção, com definição de fluxos de casos de pacientes suspeitos e confirmados no Sistema Socioeducativo cearense". (SEAS, 2020). O intuito de tal plano é orientar os profissionais na prevenção, identificação e notificação dos casos de covid-19 no Sistema Socioeducativo. Dentre as medidas de prevenção, optou-se pelo uso de equipamento de proteção individual (EPI), tais como: máscara cirúrgica; mascara-respirador N95; protetor ocular; luvas de procedimento e capote/avental. Para a vigilância e notificações dos casos suspeitos e confirmados, a orientação era informar imediatamente à Assessoria de Diretrizes Socioeducativas da Seas, para que, por meio do seu Eixo Saúde, adotasse as medidas necessárias.

Também cabe ressaltar o fato de que a Seas, no período da pandemia, lançou três notas técnicas, com vistas a orientar os trabalhos dentro do Sistema Socioeducativo. A primeira nota estabelece o protocolo básico para a realização de teste rápido do covid-19 nos centros socioeducativos, a segunda diz respeito ao protocolo de liberação para funcionários sintomáticos e a terceira cria as normas de ingresso para adolescentes, colaboradores e visitantes, atentando-se para os cuidados com aferição da temperatura, higienização de mãos, acesso a tapetes sanitizantes e álcool em gel e adequação dos espaços dos centros socioeducativos.

Tais medidas foram importantes para prevenir a contaminação por coronavínus dentro das unidades.

Por fim, efetivou-se uma série de articulações com os órgãos que integram o Sistema de Justiça e outras organizações governamentais e não governamentais, a fim de garantir os direitos básicos dos adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa, bem como para executar ações para prevenir e combater os efeitos da pandemia no âmbito dos centros socioeducativos do Ceará.

Com efeito, o trabalho visa a apontar os desafios impostos e as conquistas alcançadas nesse período tão delicado pelo qual o mundo transita e como a política socioeducativa do Estado do Ceará foi delineada para garantir um atendimento minimamente humanizado aos adolescentes que cumprem medida socioeducativa de meio fechado.

AÇÕES INICIAIS PARA ENFRETAMENTO DO NOVO CORONAVÍRUS NO SISTEMA SOCIOEDUCATIVO DO ESTADO DO CEARÁ

Para o enfrentamento da emergência de saúde pública de importância interncional decorrente do novo coronavírus, a Lei nº 13.979/2020 autoriza as autoridades, no âmbito de suas competências, a adotar medidas como: I – isolamento; II – quarentena; III - determinação de realização compulsória de a) exames médicos; b) testes laboratoriais; c) coleta de amostras clínicas; d) vacinação e outras medidas profiláticas; e) tratamentos médicos específicos; III-A – uso obrigatório de máscaras de proteção individual; IV - estudo ou investigação epidemiológica; V - exumação, necropsia, cremação e manejo de cadáver; VI - restrição excepcional e temporária, conforme recomendação técnica e fundamentada da Agência Nacional de Vigilância Sanitária, em rodovias, portos ou aeroportos de a) entrada e saída do País; b) locomoção interestadual e intermunicipal; VII - requisição de bens e serviços de pessoas naturais e jurídicas, hipótese em que será garantido o pagamento posterior de indenização justa; e VIII – autorização excepcional e temporária para a importação e distribuição de quaisquer materiais, medicamentos, equipamentos e insumos da área de saúde sujeitos à vigilância sanitária sem registro na Anvisa considerados essenciais para auxiliar no combate à pandemia do Novo Coronavírus, desde que - a) registrados por pelo menos 1 (uma) das seguintes autoridades sanitárias estrangeiras e autorizados à distribuição comercial em seus respectivos países - a) Food and Drug Administration (FDA); b) European Medicines Agency (EMA); c) Pharmaceuticals and Medical Devices Agency (PMDA).

Em continuidade ao rol de providências, o Ministério da Saúde editou a Portaria nº 188/2020, que declara Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional, bem como a Portaria nº 356/2020, a qual dispõe sobre a regulamentação e operacionalização da Lei nº 13.979/2020. Em decorrência da disseminação rápida do novo coronavírus (covid-19) em escala mundial e atingindo o País, impôs-se uma resposta coordenada e imediata de todas as organizações públicas e privadas com vistas a evitar a propagação da infecção e transmissão comunitária da doença.

Neste sentido, o Ministério Público, no seu dever institucional de defender a ordem jurídica e de zelar pelo efetivo respeito dos serviços de relevância pública, destinados à efetivação dos direitos assegurados às crianças e adolescentes, neste momento, com especial atenção ao direito à vida e à

saúde, com absoluta prioridade, entende necessária por parte dos gestores das medidas socioeducativas a adoção de medidas profiláticas, de controle e contenção dos riscos e agravos à saúde ocasionados pela covid-19, em relação aos adolescentes e jovens em cumprimento de medidas socioeducativas de privação de liberdade e em meio aberto.

Partindo do paradigma da proteção integral e ante os riscos de contágio pelo vírus nos centros socioeducativos do Estado do Ceará, em face da aglomeração de pessoas, da necessidade de preservar a saúde das pessoas privadas de liberdade, dos componentes familiares e amigos, bem como dos servidores e colaboradores que laboram nos procedimentos afetos às unidades socioeducativas e do princípio básico do Estatuto da Criança e do Adolescente quanto à responsabilidade primária e solidária do Estado (art. 100, parágrafo único, inc. III), no sentido de que toda medida protetiva deve se arrimar em critérios de precocidade, vale dizer, as medidas devem ser tomadas quando a situação de ameaça potencial do direito ainda se encontra em sua situação inicial, com planejamento e previsão de intervenções que evitem o agravamento da situação, foi expedida recomendação administrativa[7] à Superintendência do Sistema Estadual de Atendimento Socioeducativo visando à criação de plano de contingência de prevenção ao contágio, bem como de manejo de eventuais casos de infectados pelo vírus covid-19 (novo coronavírus) dentro das unidades socioeducativas de internação e semiliberdade do Estado do Ceará, tanto no que diz respeito aos servidores/colaboradores como em relação aos socioeducandos, o que foi consubstanciado por meio do Plano de Contingência do Sistema Socioeducativo cearense para infecção do novo coronavírus[8], com o objetivo de controlar a entrada e disseminação do vírus nas unidades socioeducativas, incluindo estratégias de vigilância, capacitação dos profissionais, notificações de casos suspeitos e assistência adequada aos casos, bem como pelas notas técnicas publicadas.

O Plano de Contingência do Sistema Socioeducativo foi dividido em cinco partes: a) parte introdutória; b) objetivos do plano de contingência; c) contexto mundial do novo coronavírus; d) vigilância e notificação dos casos suspeitos e confirmados; e e) medidas de prevenção das unidades socioe-

7 Recomendação Ministerial nº 002/2020/78ª PmJ-FOR.

8 Plano de Contingência para Infecção do Novo Coronavírus no Âmbito dos Centros de Atendimento Socioeducativo do Estado do Ceará, publicado no Diário Oficial do Estado do Ceará de 12 de maio de 2020, Série 3, Ano XII, Nº 096, página 33.

ducativas. Dentre as medidas de prevenção destaca-se a atenção com: a) Educação permanente aos profissionais, adolescentes e visitantes sobre a temática; b) Vigilância nas Portas de Entrada do Sistema Socioeducativo; c) Vigilância nas Semiliberdades do Sistema Socioeducativo; d) Vigilância nas Unidades Socioeducativas; e) Isolamento de casos suspeitos/confirmados. O Plano de Contingência ainda propõe os fluxos a serem observados por toda a gestão dos centros socioeducativos no Estado do Ceará.

Ademais, a 5a Vara da Infância e da Juventude da Comarca de Fortaleza, bem como as varas de competência na área da Infância e Juventude das Comarcas de Juazeiro do Norte, Sobral, Iguatu e Crateús também adotaram medidas que auxiliaram no enfrentamento ao novo coronavírus no âmbito do sistema socioeducativo do Estado do Ceará, como suspensão das medidas socioeducativas de semiliberdade, análise dos casos de adolescentes que se enquadravam em grupo de risco, adoção de ferramentas de tecnologia da informação para realização de oitivas e audiências, dentre outras ações.

Essas ações iniciais foram primordiais para minimizar os choques do novo coronavírus no sistema socioeducativo do Estado do Ceará.

DADOS EPIDEMIOLÓGICOS DO SISTEMA SOCIOEDUCATIVO DO ESTADO DO CEARÁ

Desde o mês de maio de 2020, a Seas passou a divulgar seu Boletim Epidemiológico, no qual constam os dados relativos a casos suspeitos, testes realizados e casos confirmados, tanto no tocante aos profissionais do sistema socioeducativo, como quanto aos adolescentes que estão cumprindo medida socioeducativa de meio fechado.

Os dados relativos aos profissionais que atuam no sistema socioeducativo estão expressos na ilustração sequente.

TABELA 1
DADOS EPIDEMIOLÓGICOS– PROFISSIONAIS
(Contagem feita do dia 28/04/20 até o dia 23/10/20)

Centro	Suspeitos	Confirmados	Descartados	Testados	Não Testados	Recuperados	Óbitos
Aldaci Barbosa Mota	48	13	35	48	0	13	0
Unid de Recep Luís Barros Montenegro	18	7	11	18	0	7	0
Mártir Francisca	18	4	14	18	0	4	0
Passaré	38	15	23	38	0	15	0
Dom Bosco	55	11	44	55	0	11	0
São Francisco	38	16	22	38	0	16	0
São Miguel	68	24	44	68	0	24	0
Cardeal Aloisio Lorscheider	70	14	56	70	0	14	0
Patativa do Assaré	40	11	29	40	0	10	1
Canindezinho	76	21	55	76	0	21	0
Semiliberdade de Crateús	0	0	0	0	0	0	0
Semiliberdade de Sobral	5	2	3	5	0	2	0
Dr. Zequinha Parente	39	14	25	39	0	14	0
Sobral	66	23	43	66	0	23	0
José Bezerra de Menezes	93	29	64	93	0	29	0
Semiliberdade de Juazeiro do Norte	27	9	18	27	0	9	0
Semiliberdade de Iguatu	1	1	0	1	0	0	0
Central de Vagas	5	2	3	5	0	2	0
SEAS (sede)	31	5	26	31	0	5	0
Antônio Bezerra	4	2	2	4	0	2	0
TOTAL	**740**	**223**	**517**	**740**	**0**	**221**	**1**

Fonte: Boletim Epidemiológico Covid-19. Superintendência do Sistema Estadual de Atendimento Socioeducativo (Seas).

Com relação aos socioeducandos, tem-se as seguintes informações:

TABELA 2
DADOS EPIDEMIOLÓGICOS– SOCIOEDUCANDOS
(Contagem feita do dia 28/04/20 até o dia 23/10/20)

Centro	Suspeitos	Confirmados	Descartados	Testados	Não Testados	Recuperados	Óbitos
Aldaci Barbosa Mota	17	7	8	15	2	7	0
Unid de Recep Luís Barros Montenegro	23	1	22	23	0	1	0
Mártir Francisca	1	0	1	1	0	0	0
Passaré	5	0	5	5	0	0	0
Dom Bosco	38	5	29	34	4	4	0
São Francisco	7	2	5	7	0	2	0
São Miguel	137	19	114	133	4	19	0
Cardeal Aloisio Lorscheider	12	5	7	12	0	5	0
Patativa do Assaré	19	3	16	19	0	3	0
Canindezinho	32	8	24	32	0	8	0
Semiliberdade de Crateús	0	0	0	0	0	0	0
Semiliberdade de Sobral	0	0	0	0	0	0	0
Dr. Zequinha Parente	2	0	0	2	0	0	0
Sobral	22	5	17	5	0	5	0
José Bezerra de Menezes	39	19	20	39	0	19	0
Semiliberdade de Juazeiro do Norte	3	2	1	3	0	2	0
Semiliberdade de Iguatu	0	0	0	0	0	0	0
TOTAL	**357**	**76**	**271**	**347**	**10**	**75**	**0**

Fonte: Boletim Epidemiológico Covid-19. Superintendência do Sistema Estadual de Atendimento Socioeducativo (Seas).

Cumpre destacar, no que diz respeito ao Centro Socioeducativo São Miguel, que esse funcionou como porta de entrada para os adolescentes recém admitidos ao sistema socioeducativo do Estado do Ceará, razão pela qual nesse centro há um grande número de adolescentes suspeitos.

DA REALIZAÇÃO DE INSPEÇÕES VIRTUAIS PELO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO CEARÁ

Na segunda quinzena do mês de junho de 2020, o Ministério Público[9] realizou visitas virtuais de monitoramento a todos os centros socioeducativos de Fortaleza, com o objetivo de acompanhar o cumprimento das medidas privativas de liberdade no período da pandemia, quando o isolamento social é medida de proteção.

A realização das visitas virtuais[10] cumpriu calendário previamente definido, sendo que, anteriormente, foi enviado instrumental para coleta de dados às diretorias dos centros socioeducativos. A elaboração do instrumental tomou como referência o Anexo I, da Resolução nº 67/2011, do CNMP, com os seguintes itens a serem perquiridos: Administração; Ambiente Físico e Infraestrutura; Perfil dos Adolescentes e da População; Separações dos Internos; Assistência Material; Alimentação; Assistência à Saúde; Assistência Socioeducativa; Assistência Psicossocial; Assistência Educacional e Profissionalização; e Visitas Familiares.

A metodologia utilizada consistiu no envio de ofício aos diretores dos centros socioeducativos, informando a data e o horário para ingresso na sala de reuniões da plataforma digital da *Microsoft Teams*. A reunião teve como objetivo ouvir diretor, coordenador de segurança, membros das equipes técnicas e socioeducandos. Para tanto foram definidos dois momentos, um para escuta da gestão socioeducativa, com duração de uma hora e meia em média, e outra ocasião para escuta dos socioeducandos, com duração de 30 a 40 minutos. Na escuta dos socioeducandos, as perguntas foram livres e abertas, sobre como estavam se sentido sem a família no centro, com a restrição de atividades, do que sentiam falta, que atividades estavam realizando, como era o acesso à comunicação com o diretor e técnicos.

9 A 78ª Promotoria de Justiça da Comarca de Fortaleza, conforme art. 11, incisos I e V, da Resolução Nº 059/2019- OECPJ, possui a atribuição de fiscalizar as entidades de atendimento responsáveis por programas socioeducativos de meio aberto e fechado, bem como apurar irregularidades em entidades de atendimento de adolescentes privados de liberdade ou em semiliberdade)

10 No Centro Socioeducativo de Semiliberdade Martin Francisca, a medida de semiliberdade está suspensa pelo juiz da 5a. Vara da Infância e Juventude, enquanto durar a pandemia. Por este motivo não fora realizada visita.

Além do corpo técnico e administrativo dos centros socioeducativos, a Promotoria de Justiça esteve acompanhada dos seus servidores, membros da equipe técnica e estagiários do CAOPIJE, bem assim com estagiários do Núcleo de Pesquisas Sociais (NUPES), da Pós-Graduação em Planejamento de Políticas Públicas da Universidade Estadual do Ceará (Uece) e de representante do Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente (Cedca).

O resultado de tais visitas apontam os itens a seguir.

QUANTO A CAPACIDADE E OCUPAÇÃO

A cidade de Fortaleza possui nove centros de internação, cuja capacidade diz respeito ao quantitativo de jovens que possa vir a ocupar os equipamentos de privação de liberdade, considerando o número de camas nos alojamentos. A ocupação diz respeito ao total de internos nesses vários centros.

Quando das visitas, observou-se que os centros socioeducativos com aproximadamente dois terços de ocupação de sua capacidade. Segundo os técnicos, isso decorre da celeridade na reavaliação das medidas de internação, ainda no mês de março, início da pandemia, período em que foram liberados vários socioeducandos. Desde esse momento, a avaliação e reavaliação das medidas sucedem com maior brevidade.

TIPOS DE ATOS INFRACIONAIS

Os atos infracionais que motivam a internação dos jovens na Capital, Fortaleza, são majoritariamente contra o patrimônio (roubo e latrocínio), seguidos por homicídios, tráfico de drogas e porte de arma de uso permitido ou restrito, senão vejamos:

TABELA 3

TIPO DE ATO INFRACIONAL

Centro Socioeducativo	Roubo	Latrocínio	Homicídio	Tóxicos	Porte de Arma de Fogo
Audaci Barbosa	9	4	4	4	4
CEPA	32	2	6	8	4
Dom Bosco	26	5	12	4	2
Canindezinho	35		13	9	
CSCAL	33	1	16	5	7
S Francisco	20	-	-	4	-

Passaré	44	-	5	1	1
São Miguel	27	-	-	5	4
Antonio Bezerra	-	-	-	-	-
Total	**226**	**12**	**56**	**40**	**22**

Fonte: Elaboração própria.

SEPARAÇÃO DOS SOCIOEDUCANDOS

Não houve diferenciação do modo como são separados os socioeducandos neste período de pandemia e anteriormente. Algo que é comum em todo os centros socioeducativos é a separação, por dormitórios, observando o critério da conflitualidade dos seus *locis* de origem, porquanto a realidade da comunidade perpassa os muros das unidades, exceto o Centro Socioeducativo Feminino Aldaci Barbosa Mota.

Alguns centros não os separam, quando da realização das atividades, enquanto outros o fazem. Apesar da pandemia, a conflitualidade entre pares, motivada pela briga dos territórios da cidade de Fortaleza, culminou com a morte de um jovem (homicídio) no Centro Socioeducativo do Passaré.

ATENDIMENTO EM SAÚDE

Neste item, foi percebido que houve por parte da gestão de todas as unidades o cuidado com o espaço físico, com os colaboradores e servidores, bem assim com os socioeducandos, seguindo à risca o Plano de Contingência no atendimento de saúde no período de pandemia. Sobraram evidenciados os itens expressos na sequência. 1) Plantão diurno de 12h, para os profissionais de Enfermagem, diariamente, exceto nos domingos e feriados. 2) Manutenção do atendimento médico permanente, distribuído da seguinte maneira: clínico geral, semanal; médico psiquiatra mensal, e dermatológico, bimestralmente. 3) Observação dos Protocolos de Fluxos, seguindo as normas sanitárias da OMS e da SESA. 4) Destinação da unidade de semiliberdade para testagem 5) O Centro Socioeducativo São Miguel passou a ser a porta de entrada dos adolescentes ao sistema socioeducativo, destinada ao período de quarentena para, somente depois de esta ser cumprida, os socioeducandos serem distribuídos paras outros centros. 6) Uma vez positivados, os socioeducandos são levados para tratamento na unidade Antônio Bezerra. 7) O número de socioeducandos positivados foi mínimo, o mesmo não acontecendo com o segmento dos servidores e colaboradores, no qual ocorreu

um caso de morte em razão do covid-19. 8) Redução de medicamentos psicotrópicos entre os internos. 9) Vacinação, em dia, de todos os socioeducandos. 10) Distribuição de EPIs para todos os profissionais e socioeducandos.

Verifica-se, ainda, que os profissionais à frente do Núcleo de Saúde da Seas e todos os técnicos (enfermeiros) lotados nas unidades socioeducativas foram os responsáveis por sensibilizar sobre a importância da prevenção no enfrentamento ao covid-9.

ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO

Foi notada a redução dos casos de conflitualidade entre pares e entre socioeducandos e socioeducadores, como, *e.g.,* a ausência do uso de substâncias entorpecentes e de apetrechos - como pavio/fósforo - contribuindo para a harmonia entre eles, uma vez que estão mais calmos.

As salas de aulas foram suspensas em razão do isolamento social, contudo, atividades esportivas e o atendimento realizado pelos técnicos foram intensificados. Atividades como as assembleias continuaram acontecendo, como espaço de participação dos socioeducandos.

Quanto ao Plano Individual de Atendimento – PIA, verifica-se que houve alteração quanto ao seu formato, com participação de todos os técnicos que realizam atendimento socioeducativo, bem como pelo socioeducador de referência, sendo este último item a inovação. A articulação entre o meio fechado e o meio aberto, no sentido de compartilhamento do PIA, não avançou desde a últimas visitas de inspeções às unidades, ocorridas em fevereiro e março deste ano, embora tenham havido reuniões para tal.

ESCOLA DENTRO DOS CENTROS SOCIOEDUCATIVOS

As atividades pedagógicas consistem na sala de aula, oficinas de arte e cultura e esportes. Durante as visitas, restou evidenciada a suspensão de aulas presenciais, mas estava em decurso de implantação a Plataforma Edulivre. A suspensão das aulas encontra justificativa no isolamento social. Atividades esportivas e oficinas de arte e cultura, entretanto, estão sob oferta, sendo intensificadas as atividades esportivas, como basquete, futsal/vôlei, as oficinas de *hiphop* (CSP), capoeira, informática, dentre outras.

Relativamente à Plataforma Edulivre, se observou completa falta de infraestrutura para fazer acontecer a proposta educacional, tais como computadores obsoletos e em número insuficiente, bem como falta no fornecimento

de internet. E o mais preocupante: contempla turmas com reduzido número de socioeducandos, deixando uma grande parte de fora deste processo.

Verificou-se, ainda, a ausência de pedagogos do Centro Socioeducativo São Francisco, Centro Socioeducativo São Miguel e Centro Socioeducativo Patativa do Assaré. Tal função estava sendo realizada por colaboradores, que estavam acumulando funções, sem o recebimento de gratificação para tal.

Boas práticas foram constatadas, como sessão de cinema e discussão – CSCAL, D Bosco e CSC; Projeto Clube de Leitura (CSC), fortalecimento da leitura em todas as unidades, naquelas onde há estruturadas bibliotecas (CSC, CSABM), com carrinhos de leitura, enquanto as que não têm (D. Bosco/ CSCAL/CSSF/CSP e CSSM), guardam livros em estantes. As boas práticas de leitura, tomando como exemplo, o CSCAL e CSC devem fazer parte da realidade de todo o sistema, e não só por iniciativa de pedagogos, assim como a estruturação de bibliotecas em todos os centros socioeducativos.

PROFISSIONALIZAÇÃO DENTRO DOS CENTROS SOCIOEDUCATIVOS

Nem todas as unidades deram continuidade a cursos e oficinas profissionalizantes, contudo, há laboratório de informática e lancheteria no CSDB, barbearia no CSCAL/CEPA e cabeleireiro no CSABM.

VISITAS NOS CENTROS SOCIOEDUCATIVOS

A família é muito importante na execução da medida socioeducativa e deve ser atendida desde o início na fase inicial, quando o socioeducando chega ao centro socioeducativo. A manutenção de vínculo é um direito assegurado a ele. Neste tempo de pandemia, em função do isolamento social, o Programa Abraço em Família foi suspenso, assim como o foram as visitas de familiares. Em seu lugar, foram fortalecidos os vínculos familiares mediante contato telefônico, ligações e vídeo- chamadas, com duração de sete a 14 minutos, a depender de centro socioeducativo. É importante relatar que esta modalidade de contato surgiu nas assembleias, por iniciativa dos socioeducandos. A gestão da Seas deve regulamentar, por intermédio de portaria esta modalidade de serviço ofertado, com vistas a uniformizar a prática em todos os centros socioeducativos, bem como destinar, no mínimo, mais um aparelho de *smartfone,* a fim de agilitar a dinâmica do serviço.

PRINCIPAIS PONTOS DE VULNERABILIDADE NO ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO DURANTE A PANDEMIA

Outros pontos de melhoria foram observados durante a inspeção, tais como: a) necessidade de aumento do tempo de ligação de sete para dez minutos b) aquisição de mais *smartfones,* para a realização de vídeochamada, no mínimo de dois por unidade; c) necessidade de retorno da sala de aula o mais breve possível; d) aquisição de mais livros; e) instalação de uma TV por cada ala ou bloco.

PRINCIPAIS AÇÕES DESENVOLVIDAS PARA GARANTIA DE UM ATENDIMENTO HUMANIZADO AOS ADOLESCENTES EM CUMPRIMENTO DE MEDIDA SOCIOEDUCATIVA DO ESTADO DO CEARÁ

O novo coronavírus impôs, tanto para o poder público, como para a inciativa privada, desafios para a execução dos seus misteres, uma vez que, em razão do alto grau de transmissibilidade e do índice de mortalidade, a OMS decretou estado de pandemia da doença, que foi sucedida por uma série de ações por todos os países, tais como isolamento social, uso de máscaras e álcool, além do *lockdown,* como ocorreu em algumas cidades.

Ocorre que o Poder Público não estava preparado para enfrentar um vírus de tal magnitude, ocasionando retraimento na execução de políticas públicas diversas, e, no caso da política de atendimento socioeducativo, não foi diferente.

Especificamente no sistema socioeducativo do Estado do Ceará, foi publicado, em 16 de março de 2020, o Decreto nº 33.510/2020[11], o qual determina estado de emergência em saúde e dispõe sobre medidas de enfrentamento e contenção da infecção humana pelo novo coronavírus. Mencionado normativo suspendeu, dentre outras atividades, as visitas familiares nos centros socioeducativos e as ações educacionais – incluídas aí a escolarização formal e as atividades profissionalizantes.

Essas ações, não obstante seu caráter preventivo e necessário, influenciaram no sistema socioeducativo do Estado do Ceará, o qual não estava preparado, principalmente do ponto de vista tecnológico, para a não interrupção desses serviços.

11 Decreto nº 33.510, de 16 de março de 2020. *Diário Oficial do Estado do Ceará,* de 16 de março de 2020, Série 3, Ano XII, Nº 053, página 01.

Uma série de ações, contudo, foi adotada nesse período para que se garantisse um atendimento humanizado ao adolescente em cumprimento de medida socioeducativa, as quais são sequentemente expressas.

GESTÃO DE VAGAS

Quando da decretação do estado de emergência em diversos estados brasileiros, em decorrência da propagação do novo coronavírus, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) expediu a Recomendação nº 62, de 17 de março de 2020, a qual expressa aos tribunais e magistrados a adoção de medidas preventivas à propagação da infecção pelo novo coronavírus – covid-19 no âmbito dos sistemas de justiça penal e socioeducativo.

No tocante ao sistema socioeducativo, a Recomendação orientou ações no sentido de avaliação dos casos de adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa, notadamente daqueles que se enquadravam nos grupos de risco para infecção pelo novo coronavírus, bem como que apenas fossem decretadas medidas de meio fechado nos casos graves, senão vejamos:

> **Art. 2º** Recomendar aos magistrados competentes para a fase de conhecimento na apuração de atos infracionais nas Varas da Infância e da Juventude a adoção de providências com vistas à redução dos riscos epidemiológicos e em observância ao contexto local de disseminação do vírus, a aplicação preferencial de medidas socioeducativas em meio aberto e a revisão das decisões que determinaram a internação provisória, notadamente em relação a adolescentes:
> I – gestantes, lactantes, mães ou responsáveis por criança de até doze anos de idade ou por pessoa com deficiência, assim como indígenas, adolescentes com deficiência e demais adolescentes que se enquadrem em grupos de risco;
> II – que estejam internados provisoriamente em unidades socioeducativas com ocupação superior à capacidade, considerando os parâmetros das decisões proferidas pelo STF no HC nº 143.988/ES;
> III – que estejam internados em unidades socioeducativas que não disponham de equipe de saúde lotada no estabelecimento, estejam sob ordem de interdição, com medidas cautelares determinadas por órgão do sistema de jurisdição internacional, ou que

disponham de instalações que favoreçam a propagação do novo coronavírus; e

IV – que estejam internados pela prática de atos infracionais praticados sem violência ou grave ameaça à pessoa.

Art. 3º Recomendar aos magistrados com competência para a execução de medidas socioeducativas a adoção de providências com vistas à redução dos riscos epidemiológicos e em observância ao contexto local de disseminação do vírus, especialmente:

I – a reavaliação de medidas socioeducativas de internação e semiliberdade, para fins de eventual substituição por medida em meio aberto, suspensão ou remissão, sobretudo daquelas:

a) aplicadas a adolescentes gestantes, lactantes, mães ou responsáveis por criança de até 12 anos de idade ou por pessoa com deficiência, assim como indígenas, adolescentes com deficiência e demais adolescentes que se enquadrem em grupo de risco;

b) executadas em unidades socioeducativas com ocupação superior à capacidade, considerando os parâmetros das decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal no Habeas Corpus nº 143.988/ES; e

c) executadas em unidades socioeducativas que não disponham de equipe de saúde lotada no estabelecimento, estejam sob ordem de interdição, com medidas cautelares determinadas por órgão do sistema de jurisdição internacional, ou que disponham de instalações que favoreçam a propagação do novo coronavírus;

II – a reavaliação das decisões que determinaram a aplicação de internação-sanção, prevista no art. 122, III, do Estatuto da Criança e do Adolescente.

Quando expedida a citada Recomendação, a ocupação no sistema socioeducativo do Estado do Ceará encontrava-se em 120% das vagas. Após a realização de uma série de ações, em especial pelo sistema de justiça, o percentual de ocupação encontra-se em 84% , conforme o quadro seguinte:

Quadro 1 - Ocupação no sistema socioeducativo

Data	Vagas	Número de Adolescentes	Percentual de Ocupação
17/03/2020	888	788	120%
03/11/2020	888	599	84%

Fonte: Central de Regulação de Vagas da Superintendência do Sistema Estadual de Atendimento Socioeducativo.

Ao todo, 411 adolescentes tiveram suas medidas reavaliadas, implicando em extinções ou modificações de medidas, conforme demonstrado abaixo:

Quadro 2 - Extinção ou modificação de medida socioeducativa

Tipo de extinção ou modificação de medida socioeducativa	Nº de Adolescentes
Extinção da Medida de Internação	164
Progressão para Liberdade Assistida	215
Progressão para Semiliberdade	17
Progressão para Prestação de Serviço à Comunidade	15
Progressão para Liberdade Assistida combinada com Prestação de Serviços à Comunidade	1

Fonte: Central de Regulação de Vagas da Superintendência do Sistema Estadual de Atendimento Socioeducativo.

Além disso, por meio da articulação realizada pela Central de Vagas com o sistema de justiça, foram revogadas 124 internações provisórias, em consonância com a Recomendação nº 62/2020 do CNJ.

OUTRAS AÇÕES DO SISTEMA DE JUSTIÇA

Além da adoção das recomendações expedidas pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), também foram suspensas todas as medidas de semiliberdade em execução nas cidades de Fortaleza, Sobral, Juazeiro do Norte, Crateús e Iguatu, medidas estas que perduraram até setembro de 2020, quando foi realizada a retomada gradual dessas medidas.

Outra importante foi a realização de audiências por videoconferência. Com a suspensão das atividades presenciais nos fóruns e, por conseguinte, das audiências, a adoção das audiências por videoconferência proporcionou o andamento dos processos relativos à apuração dos atos infracionais, garantindo que o adolescente pudesse se manifestar em audiência e ter contato em tempo real com o magistrado, o promotor e o seu defensor.

A realização de audiências por videoconferência foi regulamentada pelo Tribunal de Justiça do Estado do Ceará (TJCE) por meio da Portaria nº 640/2020, publicada no Diário da Justiça Eletrônico, de 24 de abril de 2020. Para a realização das audiências, foi adotada a plataforma Webex, por meio de agendamento de audiências realizado por meio do SIMAV, sistema gerido pelo TJCE.

A implementação integral das audiências por videoconferência por meio de agendamento via SIMAV somente foi efetivada em agosto de 2020, tendo sido realizadas 500 audiências no período de 05 de agosto de 2020 a 21 de outubro de 2020[12].

VISITAS FAMILIARES

As visitas familiares presenciais foram suspensas em 18 de março de 2020, por meio de Decreto expedido pelo Governador do Estado do Ceará. Em decorrência da situação imposta, os centros socioeducativos do Estado passaram a utilizar somente as ligações telefônicas como meio de garantir o contato dos adolescentes com suas famílias.

Em assembleia realizada por adolescentes do Centro Socioeducativo Dom Bosco, contudo, foi sugerida pelos jovens a adoção também de videochamadas, a fim de possibilitar que também tivessem contato visual com suas famílias. A partir de um projeto experimental implantado no aludido centro, foi ampliada esta ação para todos os centros socioeducativos do Estado, de maneira gradativa.

No mês de setembro foi realizada a retomada gradual das visitas familiares, oportunidade em que essas passaram a ocorrer de 15 em 15 dias, garantindo que nas semanas em que o jovem não recebesse a visita, esta seria feita por videochamada, adotando-se, assim, um sistema misto para esse momento de retomada.

PROFISSIONALIZAÇÃO

A profissionalização também foi uma das ações incialmente suspensa durante o período mais grave da pandemia. No âmbito dos centros socioeducativos, a profissionalização é ofertada pelo Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (Senac), que suspendeu suas atividades durante o período pandêmico.

Na impossibilidade de realização das formações presenciais, a Seas iniciou uma parceria para utilização da plataforma Educação Livre (Edulivre), uma iniciativa do Serviço Social da Indústria (Sesi) e da Unesco. Para o siste-

12 Dados da Central de Regulação de Vagas da Superintendência do Sistema Estadual de Atendimento Socioeducativo.

ma socioeducativo, foi criada uma trilha formativa, visando à iniciação profissional. As trilhas foram assim divididas:

Quadro 3 - Trilha Formativa

SEMANA	TRILHA
Semana 1	Acolhida
Semana 2	Identidade e Valores
Semana 3	Autocuidado e inteligência emocional
Semana 4	Meus sentimentos
Semana 5	Responsabilidade social
Semana 6	Competências e habilidades para o Século XXI
Semana 7	Empreendedorismo e mundo do trabalho
Semana 8	Sonhar com o futuro
Semana 9	Projeto de vida: Planejar o futuro e definir as ações

Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados da SEAS 2020.

A ação privilegiou a participação de 138 adolescentes nos centros de internação, 117 nos centros de internação provisória e 30 oriundos dos centros de semiliberdade.

Insta destacar o fato de que a ação não é suficiente para garantir uma formação profissionalizante, todavia, houve boa adesão dos adolescentes, avaliando-se como formação complementar aos cursos profissionalizantes.

ESCOLARIZAÇÃO FORMAL

No tocante à escolarização formal, no dia 20 de julho de 2020, a Secretaria de Educação do Estado do Ceará iniciou um projeto experimental visando à implementação de um modelo educacional por videoconferência, através da plataforma *Google meet*. Para esse formato, foram organizadas turmas de quatro adolescentes, com aulas de 60 minutos, em que o professor interage com os alunos por meio da plataforma, em tempo real, apoiado logisticamente pelos socioeducadores que acompanham os socioeducandos em sala de aula.

Para a realização desse formato, a Seduc realizou a formação dos professores, visando a aprimorar práticas pedagógicas que fossem compatíveis com a utilização dessa nova metodologia.

Não obstante, a metodologia somente foi implantada em seis centros socioeducativos, sendo três em Fortaleza, um em Juazeiro do Norte e dois em Sobral, fazendo-se necessária a ampliação para todos os centros, de modo que assegure a escolarização a todos os adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa de meio fechado.

CONSIDERACÕES FINAIS

Não obstante todos os desafios impostos pela pandemia, acredita-se que ela também trouxe algumas lições importantes para o desenvolvimento das políticas públicas, mormente no que diz respeito à política de atendimento socioeducativo. Dentre essas lições, percebe-se a necessidade de se investir em inovação tecnológica, pois, por meio desses expedientes, assegura-se a não interrupção dos serviços, bem como haverá um patamar mínimo de dignidade humana no atendimento de adolescentes que cumprem medidas socioeducativas.

Ponto importante a ser destacado, também, diz respeito à articulação interinstitucional, especialmente com os órgãos do sistema de justiça, pois foi desde então assegurada a não superlotação dos centros socioeducativos, notadamente nesse período pandêmico.

Outro avanço diz respeito à realização das audiências por videoconferência, o que possibilitou a desnecessidade de movimentação dos adolescentes, em especial durante a pandemia, contudo, propiciou que houvesse uma interação em tempo real do jovem com as pessoas que trabalham no sistema de justiça, a fim de que avaliem o seu caso com maior concretude.

Por fim, é importante destacar - sem desconhecer todos os esforços e conquistas realizadas nesse período pandêmico - a necessidade de se avançar no desenvolvimento da política de atendimento socioeducativo, no Brasil e, em especial, no Estado do Ceará, a fim de evitar que fatores externos e imprevisíveis situem esses jovens - que já se encontram numa situação de vulnerabilidade - em um grau de risco maior ainda.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Panorama da execução dos programas socioeducativos de internação e semiliberdade nos estados brasileiros**/ Conselho Nacional do Ministério Público. – Brasília: CNMP, 2019. Disponível em: https://cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2019/LIVRO_PROGRAMAS_SOCIOEDUCATIVOS_WEB.pdf

BRASIL, Presidência da República (2020) **Lei nº 13.979/2020**. Brasília. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l13979.htm
BRASIL, Ministério da Saúde (2020) **Portaria nº 188/2020** - declara Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional. Disponível em: https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-188-de-3-de-fevereiro-de-2020-241408388

BRASIL, Ministério da Saúde (2020) **Portaria nº 356/2020** - dispõe sobre a regulamentação e operacionalização da Lei nº 13.979/2020. Disponível em: https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-356-de-11-de-marco-de-2020-247538346

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ) (2020) **Recomendação nº 62,** de 17 de março de 2020. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/03/62-Recomenda%C3%A7%C3%A3o.pdf

CEARÁ (2016) **Lei Estadual nº 16.040/2016.** Fortaleza. Disponível em: https://belt.al.ce.gov.br/index.php/legislacao-do-ceara/organizacao-tematica/educacao/item/4143-lei-n-16-040-de-28-06-16-d-o-30-06-16

CEARÁ (2020) **Boletim Epidemiológico Covid – 19.** Superintendência do Sistema Estadual de Atendimento Socioeducativo (Seas)

CEARÁ (2020) **Decreto nº 33.510,** de 16 de março de 2020, Diário Oficial do Estado do Ceará de 16 de março de 2020, Série 3, Ano XII, Nº 053, página 01.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO CEARÁ (2020). **Recomendação Ministerial nº 002/2020/78ª.** Fortaleza. Disponível em: http://www.mpce.mp.br/wp-content/uploads/2020/06/RECOMENDA%C3%87%C3%83O-N%C2%BA-002-2020-CGMP-DiarioOficialMPCE-2020-06-24.pdf

MINISTÉRIO PÚBLICO DO CEARÁ (2010). **Resolução Nº 059/2019- OECPJ.** Fortaleza. Disponível em: http://www.mpce.mp.br/wp-content/uploads/2019/11/059-Atribuicoes-Promotorias-da-Infancia-e-Juventude.pdf

SUPERINTENDÊNCIA DO SISTEMA SOCIOEDUCATIVO – SEAS (2020) Plano de Contingência para Infecção do Novo Coronavírus no Âmbito dos Centros de Atendimento Socioeducativo do Estado do Ceará, **Diário Oficial do Estado do Ceará** de 12 de maio de 2020. Disponível em: https://www.seas.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/35/2020/03/plano-de-conting%C3%AAncia-coronavirus-COVID-19.pdf

ESPAÇO URBANO E SUA MOBILIDADE NO PÓS-PANDEMIA

CYRO REGIS CASTELO VIEIRA[1]

INTRODUÇÃO

O capítulo expressa o modo como o deslocamento das pessoas e cargas, com implicações em termos de tempo e custo, refletem o modelo de urbanização brasileiro, que configura nossas cidades fracionadas na ocupação do seu espaço, produzindo exclusão social e territorial.

O distanciamento do Estado no ordenamento e mediação, na condução do processo de uso e ocupação do solo, ensejou que os grupos sociais de baixa, média e alta renda usassem de suas estratégias para gerar o novo espaço urbano atendendo aos seus interesses.

As cidades cresceram, assim como resultado das forças de mercado e das ações dos diversos grupos sociais.

A população de baixa renda foi se estabelecendo nas áreas periféricas não atraentes em termos de ocupação por mostrar riscos de natureza ambiental em decorrência de sua localização em morros e à beira de rios e córregos, ensejando restrições quanto ao atendimento do transporte público, na viagem com destino ao trabalho.

As classes de renda média e alta conduziram nas cidades, sobretudo nas maiores, o processo de produção do espaço urbano que atendesse seus interesses.

Para proceder à gestão da mobilidade, deve-se formular e implementar políticas que congreguem os diversos campos socioculturais, econômicos, ambientais, uso do solo, transportes e tecnologia.

---

1 Doutorando em Políticas Públicas – UECE
Mestre em Planejamento e Políticas Públicas – UECE.
Pós-Graduado em Engenharia de Transportes Urbano e Trânsito – UFC/UFRJ.
Pós-Graduado em Metodologia e Projetos de Desenvolvimento Urbano – Escola Nacional de Serviços Urbanos – ENSUR/RJ.
Engº Civil - Universidade Federal do Ceará - UFC

No contexto do espaço da cidade, há dois modos de mudar o estado da acessibilidade - ou se intervém no sistema de transporte ou se atua na localização das oportunidades e serviços. Intervenções expressas no uso dos conceitos de mobilidade e acessibilidade: a primeira, considera a condição em que se realizam os deslocamentos de pessoas e cargas no espaço urbano; enquanto, a segunda, trata da interação das políticas de transporte com a política de desenvolvimento e uso do solo urbano. Decisões, portanto, que implicam em estabelecimento de prioridades e definições na maneira de como as pessoas se deslocam nas cidades.

O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, em parceria com o Instituto de Políticas de Transporte e Desenvolvimento – ITDP, desenvolveu a pesquisa “Desigualdades Socioespaciais de Acesso a Oportunidades nas Cidades Brasileiras-2019”, para os vinte mais populosos municípios do Brasil.

Na Cidade de Fortaleza, diversas ações foram implementadas no sistema de transporte e mobilidade, como vias estruturais do sistema de transporte com tratamento preferencial para ônibus e uma extensa rede de infraestrutura viária para circulação de bicicletas.

Os resultados demonstram o nível com que a população acessa através do transporte público e ativo as oportunidades e serviços. É ressaltada a condição ímpar, que se tem ao poder atuar na localização das oportunidades e serviços, por meio da atual revisão do Plano Diretor Participativo.

A demanda de transporte público por ônibus vinha decrescendo nos últimos anos, no entanto, agora é alvo de uma procura maior do que a capacidade de oferta do serviço. O afastamento obrigatório da população, a necessidade de redefinição do acesso aos locais de trabalho e as condições de elevada lotação nos transportes coletivos, estão a expor uma situação de agravamento na mobilidade e acessibilidade da cidade. Medidas urgentes, devem ser adotadas para o deslocamento das pessoas no espaço urbano com as qualidades de segurança propaladas: as providencias sanitárias preventivas contra o Covid - 19 implicam em serviços públicos de qualidade, com distanciamento obrigatório e condições higiênicas que não contribuam com a propagação do vírus.

O CONTEXTO URBANO DAS CIDADES

A cidade é produto das interações humanas, da economia e da política. A localização das atividades no território é determinada por pressões do

mercado, por planos de zoneamento e sistema viário básico ou pela própria pressão da população por emprego e habitação.

A necessidade de deslocamento para satisfazer tais condições é que estabelece os fluxos ou desejos de viagens.

A separação espacial demasiada entre locais de trabalho e comércio (destino das viagens) das residências (origem das viagens) tem contribuído para o aumento do número de viagens motorizadas e das distâncias a percorrer (PONTES,2010).

O deslocamento das pessoas e cargas, que implica tempo e custo no trajeto origem-destino, reflete o modelo de urbanização brasileiro, que produziu, nas últimas décadas, cidades caracterizadas pela fragmentação da ocupação do espaço e pela exclusão social e territorial.

O processo de urbanização deve ser analisado, pois recolocou pessoas em ambientes urbanos onde elas passam a necessitar de transporte público regular (VASCONCELLOS, 2013).

Conforme Vasconcellos (2013), não houve política consistente e permanente de desenvolvimento urbano no Brasil. Na falta de uma legislação abrangente e consensual, e em razão da ausência ou da ineficácia do Estado na regulação dos conflitos de ocupação e uso do solo, tanto os grupos sociais de baixa renda quanto os de renda média e alta usaram estratégias para produzir o novo espaço urbano que lhes interessava. Deve-se enfatizar que o processo de urbanização e de intenso crescimento populacional esteve ligado a situações de grande disparidade de oportunidades de vida para a população do País, ligada a processos muito antigos de geração de desigualdades e assimetrias entre suas regiões.

As cidades cresceram segundo as forças de mercado das ações de distintos grupos sociais, tanto para a população de renda mais baixa quanto para a classe média e a elite. O espaço urbano foi constituído para atender aos proveitos imediatos de cada grupo social e aos interesses de acumulação de capital por parte do setor da construção civil e dos proprietários de terra. A população de renda mais baixa localizou-se em áreas periféricas, frequentemente por meio de invasão, e em áreas indesejadas por seus riscos ambientais, como nos morros e à beira de rios e córregos. A classe média – cerca de 20% da população – localizou-se, predominantemente, em áreas mais centrais já dotadas de equipamentos urbanos de boa qualidade, ou então em novos empreendimentos imobiliários que garantiam sua reprodução social

e econômica nos moldes desejados. As elites – cerca de 5% da população – situaram-se em bairros muito bem definidos espacialmente ou em empreendimentos novos construídos de maneira totalmente isolada do restante da cidade. Os setores de renda média e alta conduziram, nas maiores cidades do Brasil, a produção do espaço urbano que lhes interessava (VILLAÇA,1998).

Conforme mostram Silva e Bowns (2008), a utopia inicial foi superada pela realidade, e as populações pobres foram sendo progressivamente alocadas em cidades-satélites e bairros periféricos distantes da área central. O processo feito por indução, por doação de terrenos e também à força (para eliminação das favelas e invasões que ocorreram no Plano Piloto), criou um complexo urbano de enorme extensão e grandes vazios, com impactos muito fortes no sistema de transporte coletivo.

Malgrado esse histórico de expansão de baixa densidade das grandes cidades, o processo de realocação física das pessoas, com aumento de distâncias, também sempre foi forte. No conjunto das metrópoles brasileiras, de 1991 a 2000, a população de suas áreas centrais cresceu 1,3% por ano, ao passo que a população das áreas periféricas aumentou 2,9% (SILVA; RODRIGUES, 2009).

A localização das atividades geradoras de emprego, acentua Vasconcellos (2013), como a indústria, ocorreu desordenadamente, atendendo mais aos seus interesses de abastecimento e logística do que aos de proximidade de seus trabalhadores. As atividades comerciais, apesar de procurarem seguir a localização dos consumidores nos novos locais de moradia, mantiveram suas atividades principais nas áreas centrais, beneficiando-se de uma economia de escala propiciada pela convergência física dos meios públicos de transporte.

O quadro de desordem em que se dá o crescimento periférico conjugado à grande desigualdade entre áreas pobres, carentes de urbanização e de infraestrutura necessárias e áreas ricas nas quais os equipamentos urbanos e infraestrutura se concentram, configuram esse quadro de injustiça social de nossas cidades e assim impondo restrições severas à urbe para todos.

A preocupação em encontrar soluções para os problemas decorrentes do desenvolvimento desordenado e as condições de deslocamento nas cidades começou a auferir espaço nas discussões políticas somente no início deste século XXI, quando foi editada a Lei nº 10.257/2001, conhecida como Estatuto da Cidade, que estabelece a obrigatoriedade de elaboração de Pla-

no Diretor Integrado e compatível com o Plano de Transporte Urbano, para cidades de mais de 500 mil habitantes.

A CIDADE COMO LUGAR DE MOBILIDADE E ACESSIBILIDADE

O desenvolvimento sustentável no planejamento de transportes está associado ao equilíbrio entre as dimensões ambientais, econômicas e sociais, tanto na situação atual como nas futuras intervenções urbanas. No Brasil, esta visão ainda é recente, e o conceito está sendo incorporado gradativamente nas discussões dos planos diretores de transportes e mobilidade (MAGAGNIN,2008).

A correção das anomalias que se manifestam na gestão da mobilidade urbana está na formulação de políticas que levem em consideração os vários domínios que a influenciam, desde os contextos socioculturais, econômicos, ambientais, como também o urbanismo, o uso do solo, dos transportes e da tecnologia (SILVA, 2004).

As atuais condições de mobilidade urbana e de acesso aos serviços de transporte coletivo nas grandes cidades, ao mesmo tempo em que excluem significativa parcela da população do acesso aos serviços essenciais e às oportunidades que as cidades oferecem, também contribuem para a perpetuação da pobreza urbana e da exclusão social (GOMIDE,2006).

A reversão do quadro crítico das condições de transporte exige a coordenação de ações governamentais, de modo a assumir a política urbana e superar a cultura de fragmentação da gestão, que separa as políticas (habitação, saneamento ambiental, mobilidade), gerando desperdício de recursos, ineficiência e reprodução das desigualdades socioespaciais nas cidades brasileiras.

Conforme acentua Vasconcellos (2013), uma das características mais importantes para o estudo do sistema de mobilidade no Brasil é que essa modalidade de expansão urbana amplia a área de baixa densidade e aumenta as distâncias a serem percorridas pelas pessoas, mais especialmente pelas mais pobres, que dependem do transporte público. Como a maioria dos empregos esteve sempre concentrada nas áreas mais centrais, as distâncias entre a residência e o trabalho aumentaram, reduzindo a produtividade do sistema de ônibus, que passou a rodar mais quilômetros para atender à mesma demanda. Isso levou a um aumento médio nos custos, ajudando a elevar as tarifas. De igual modo, aumentou muito o tempo de percurso dos moradores das áreas

periféricas. Como já foi dito, existem duas maneiras de modificar a qualidade da acessibilidade no contexto do espaço urbano, ou se intervém no sistema de transporte ou se atua na localização das oportunidades e serviços.

No Brasil, geralmente, a política de transporte nas cidades ainda é largamente focada na mobilidade urbana, buscando soluções para aumentar a velocidade dos fluxos de veículos, diminuir congestionamentos e tempos de viagem etc. (VASCONCELLOS, 2018).

A Política Nacional de Mobilidade Urbana – Lei Nº 12.587/2012, considera que mobilidade urbana é a condição com que se realizam os deslocamentos de pessoas e cargas no espaço urbano, enquanto acessibilidade são as facilidades disponibilizadas às pessoas para os deslocamentos pretendidos.

Assim, acessibilidade urbana se traduz como a facilidade com que as pessoas conseguem alcançar lugares e oportunidades.

A noção de acessibilidade é diferente, mas complementar à de mobilidade urbana.

O Texto Para Discussão do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA/2020 – *Desigualdades Socioespaciais de Acesso a Oportunidades nas Cidades Brasileiras*-2019, exprime que

> Estudos sobre mobilidade urbana costumam olhar para os padrões de viagens que as pessoas efetivamente fazem no seu dia a dia – por exemplo, quantas viagens foram feitas, que modo de transporte as pessoas usam, qual o tempo de deslocamento casa-trabalho etc. Esses aspectos são tipicamente captados por meio de pesquisas origem-destino, e trazem informações importantes sobre as condições de transporte e bem-estar. As pessoas se deslocam como um meio para acessar as atividades no destino da viagem, incluindo oportunidades de emprego, lazer, serviços, entre outras. O enfoque na acessibilidade urbana destaca justamente essas atividades e oportunidades acessíveis às pessoas, dadas as suas características individuais, a maneira de organização espacial das cidades e o modo como se organizam os sistemas de transporte (pp. 8 e 9).

O conceito de acessibilidade é central em estudos de transporte por várias razões. Ele articula, de maneira mais explícita, o modo como políticas de transporte e políticas de desenvolvimento e uso do solo urbano intera-

gem de maneira a influir nas capacidades das pessoas de se deslocarem nas cidades. O acesso a postos de trabalho, serviços de educação e saúde tem papel fundamental para a satisfação das necessidades individuais e sociais, e é uma condição necessária, embora não suficiente, para a expansão da liberdade de escolha das pessoas (CHURCH; FROST; SULLIVAN, 2000 ; FARRINGTON, 2007 ; LUCAS et al., 2016).

A ideia de acessibilidade traz à tona a dimensão espacial da injustiça e da desigualdade no acesso a oportunidades, e ajuda a incorporar de maneira explícita a noção de espaço no desenho de políticas destinadas a enfrentar essas injustiças (FARRINGTON ; FARRINGTON, 2005; PEREIRA; SCHWANEN; BANISTER, 2017).

O projeto Acesso a Oportunidades (IPEA,2020) retrata um quadro das condições de acessibilidade urbana nas cidades brasileiras. Foram muitos os dados e indicadores gerados pelo projeto. Cada vez mais se utiliza a acessibilidade urbana como indicativo mensurador no monitoramento e avaliação de influências das políticas de transporte e desenvolvimento urbano.

É possível então, por via da acessibilidade, analisar e avaliar a matéria, se a proximidade ao transporte gera ou não maior acesso às oportunidades, com destaque para as famílias detentoras de baixa renda. Consoante assinalam Boisjoly *et al.* (2020), não gera necessariamente maior acesso às oportunidades, principalmente para famílias de baixa renda.

INTERVENÇÕES NO SISTEMA DE MOBILIDADE DA CIDADE DE FORTALEZA

Conforme já comentado, intervir no sistema de transportes é uma das maneiras de modificar o *status* da acessibilidade no contexto do espaço urbano da cidade.

Após a edição da Política Nacional de Mobilidade Urbana – Lei Federal nº 12.587/2012, diversas ações foram implementadas na cidade de Fortaleza.

Conforme ressalta Vieira, (2018), a Lei 12.587/2012, trouxe avanços como o expresso no seu artigo 5º, ao firmar como princípio da política a "justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do uso dos diferentes modos e serviços" e a " equidade no uso do espaço público de circulação, vias e logradouros".

Assim, a lei imprime um princípio de equidade na execução da política por parte dos municípios, na medida em que reconhece a existência de certas

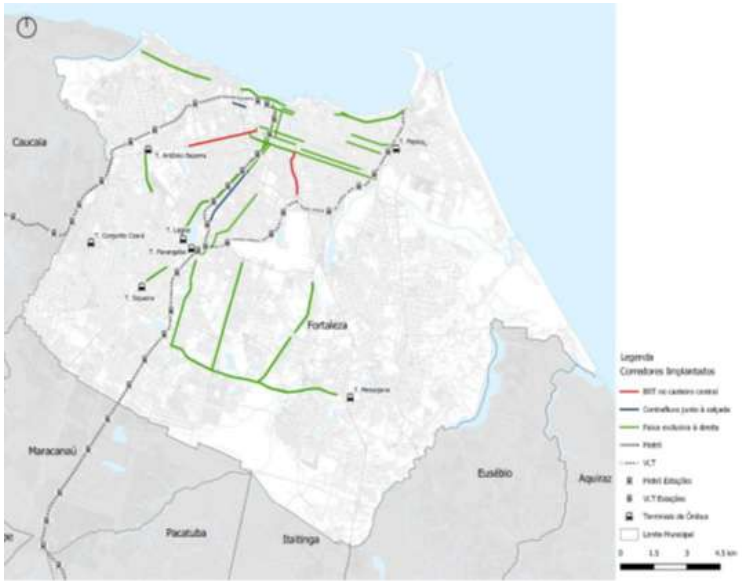
desigualdades no uso do espaço público (vias e logradouros), como também na externalização dos custos do uso dos vários modais de transportes como transporte público e individual motorizado(IPEA,2012).

No artigo 23, a Lei 12.587/2012 delega aos entes federativos instrumentos em gestão do sistema de transporte e da mobilidade urbana, como: "dedicação de espaço exclusivo nas vias públicas para os serviços de transporte público coletivo e modos de transporte não motorizados".

O sistema viário básico da cidade, formalizado pela Lei Complementar nº 236, de 11.08.2017, dá suporte para o sistema de transporte coletivo de Fortaleza, que expressa tratamento de circulação preferencial dos ônibus em parte dos corredores viários.

São 116 quilômetros de vias com tratamento preferencial para ônibus, sendo dez quilômetros de corredores exclusivos (BRT – Bus Rapid Transit no canteiro central), 103 quilômetros de faixas exclusivas à direita e três quilômetros de faixas no contrafluxo, junto à calçada **(Mapa 1).**

Mapa 1 – Vias com implantação de tratamento preferencial para a circulação de ônibus



Fonte: Prefeitura Municipal de Fortaleza – SCSP

Tabela 1 – Sistema viário com prioridade para o transporte coletivo

Extensão (km)	Expressa	Arterial	Coletora	Local	Outras	Total	%
BRT no canteiro central		10				10	8,6%
Contrafluxo junto à calçada		03				3	2,6%
Faixa exclusiva à direita		103				103	88,8%
Total		116				116	100,0%
Sistema viário municipal	118,7	398,1	418,9	3.406,9	57,3	4.399,8	
% sistema viário		29,1%				2,6%	

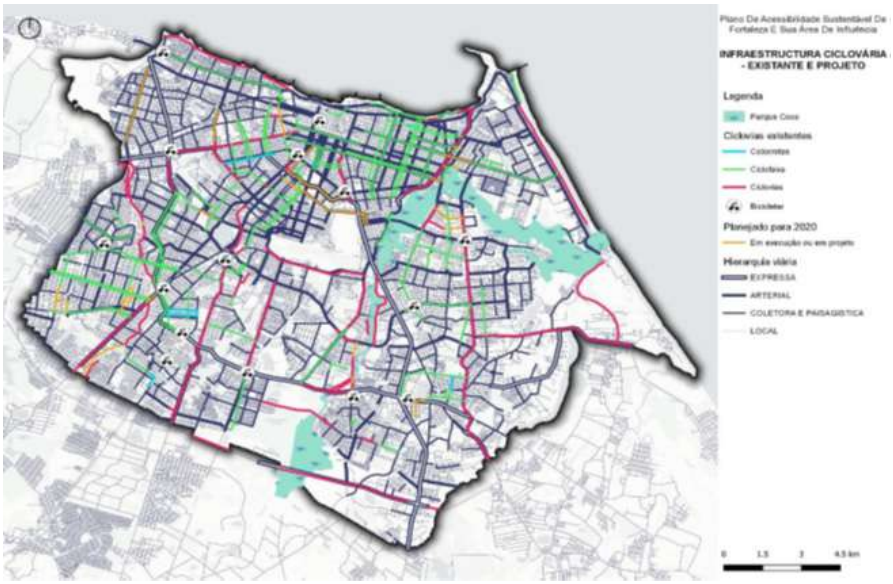
Fonte: Prefeitura Municipal de Fortaleza - SCSP

A Lei Ordinária nº 10.986, de 07.02.2020, que alterou a Lei Municipal nº 10.303, de 23.12.2014, institui a política de transporte cicloviário e aprova o Plano Diretor Cicloviário Integrado.

O Plano Diretor Cicloviário Integrado do Município de Fortaleza, expressa que a infraestrutura viária para circulação de bicicletas estrutura-se em uma rede composta de várias tipologias de tratamento conforme as características viárias, dividindo-se em ciclovias, ciclofaixas e ciclo-rotas.

O **Mapa 2** representa a rede cicloviária implantada e planejada superposta à malha viária segundo a classificação da hierarquia viária atual em Fortaleza.

Mapa 2 – Mapa da rede cicloviária existente e em implantação x hierarquia viária



Fonte: Prefeitura Municipal de Fortaleza - SCSP

A **Tabela 2** contém a extensão da rede cicloviária existente e em implantação (dez/2019), de acordo com a hierarquia viária e consoante a tipologia de tratamento adotada para a circulação de bicicletas.

Tabela 2 – Estruturas cicloviárias de acordo com a tipologia e classificação viária

Extensão (km)	Expressa	Arterial	Coletora	Local	Outras	Total	%
Ciclovia	31,4	35,2	5,7	34,2		106,5	34,5%
Ciclofaixa	16,3	40,6	67,9	41,0		165,7	59,5%
Ciclorrota			1,4	4,8		6,2	2,2%
Passeio Compartilhado				0,1		0,1	0,0%
Existente	47,6	75,8	75,0	80,1	-	278,5	100%
Em execução/projeto	4,8	12,8	3,1	9,9		30,6	
Total	52,4	88,6	78,0	90,0	-	309,1	
Sistema viário municipal	118,7	398,1	418,9	3.406,9	57,3	4.399,8	
% do Sistema viário	40,1%	19,0%	17,9%	2,4%	0,0%	6,3%	

Fonte: Prefeitura Municipal de Fortaleza - SCSP

A infraestrutura cicloviária da cidade atinge uma extensão de 278,5 quilômetros (dez/2019), representando a cobertura de 6,5% do total dos 4.399,83 quilômetros que constituem o sistema viário de Fortaleza.

A RELAÇÃO DA REVISÃO E/OU ELABORAÇÃO DO PLANO DIRETOR DA CIDADE COM ACESSIBILIDADE

Um dos modos de se alterar a realidade da acessibilidade no espaço urbano da cidade se dá por meio de intervenções no sistema de transporte.

O outro modo pelo qual se muda o contexto da acessibilidade na cidade ocorre por meio da localização das oportunidades e serviços.

As políticas urbanas (IPEA,2020), ao serem revisadas e/ou elaboradas, devem contribuir para redução das desigualdades retratadas em que a população mais rica e branca tem, em média, mais *acesso a oportunidades* do que a população pobre e negra em todas as cidades estudadas pelo projeto Acesso a Oportunidades, independentemente do meio de transporte considerado. Esse quadro desigual é reflexo da segregação espacial e de pontos de ordem estrutural gerada também pela desigual distribuição no espaço das cidades pelo sistema de transporte, da infraestrutura e do desenvolvimento urbano.

Assim, as políticas urbanas devem priorizar a melhoria das condições de transporte das pessoas em situação de vulnerabilidade e que mais dependem do transporte público e ativo (PEREIRA, SCHWANEN; BANISTER, 2017).

A Cidade de Fortaleza foi alvo de uma série de intervenções que buscaram melhor qualificar o transporte público e ativo.

Atualmente está dispondo da rara condição de atuar na localização de oportunidades e serviços por meio da revisão do Plano Diretor Participativo do Município de Fortaleza.

Decorridos dez anos da vigência da Lei Complementar Nº 062/2009, de 02.02.2009, a gestão do Município, por via do Decreto Nº 14.503, de 25.09.2019, regulamentou a Lei Municipal Nº 10.922, de 19.09.2019, que instituiu o Núcleo Gestor de Revisão do Plano Diretor Participativo de Fortaleza.

O Núcleo Gestor, composto por membros da sociedade civil e do segmento do poder público, deve atuar como um fórum democrático e qualificado para discutir e deliberar sobre a revisão do Plano Diretor, em consonância com o princípio da gestão democrática da cidade.

Ao se revisar o atual Plano Diretor da Cidade, expresso na Lei Complementar Nº 062/2009, de 02.02.2009, foram reunidos alguns pontos que devam ser considerados no escopo da lei a ser revista.

1) Que se discuta uma proposta para o desenvolvimento da cidade, em que se aproximem emprego e moradia de maneira mais humana, possibilitando um reequilíbrio do espaço urbano. Esse reequilíbrio passa pela maior qualificação no acesso a oportunidades e serviços.
2) Que se estimule uma ocupação compacta com um uso misto do solo, próximo às estações de transporte de alta capacidade da Linha Sul do Metrô, como também nas estações do sistema de média capacidade do VLT Parangaba-Mucuripe e nas estações de ônibus do Sistema BRT(Bus Rapid Transit) das avenidas Bezerra de Menezes e Aguanambi.
3) Que se discutam modalidades de adensamento nos corredores estruturais de transporte, reduzindo a conectividade das pessoas com os modais de maior capacidade que operam nos corredores estruturais do sistema viário de transporte.
4) 5) Que os assentamentos de baixa renda tenham localização próxima às oportunidades e serviços, bem como aos eixos estruturais de transporte público.
5) Que a lei revisada contenha instrumentos redutores da dimensão da desigualdade entre o maior favorecimento no acesso às oportunidades e serviços da população rica e branca e as restrições a que estão sujeitas as populações pobres e negras.

A necessária harmonia e a compatibilidade dos aspectos do uso e ocupação do solo com a realidade do transporte público, tornando as cidades boas de se morar, com a necessária qualidade de vida para os seus habitantes, estão retratadas na publicação *Cidade e Movimento:* Mobilidades e Interações no Desenvolvimento Urbano. IPEA/ITDP 2016, p.148.

A integração satisfatória do transporte coletivo com o desenvolvimento do uso e ocupação do solo cria formas urbanas e espaços que reduzem a necessidade de viagens de automóveis particulares. Áreas com bom acesso ao transporte público e espaços urbanos desenhados de forma satisfatória para caminhadas e o ciclismo se tornam lugares muito atrativos para que as pessoas possam residir, trabalhar, estudar, se diverti e interagir. Estes ambientes aumentam a competitividade econômica das cidades, reduzem a poluição e a emissão de gases de efeito estufa, além de promoverem uma forma de desenvolvimento inclusiva.

A situação descrita conjuga-se ao que afirmam Goodwill e Hendricks (2002), para quem, quando se associa ao processo de desenvolvimento localizado próximo a estações e rotas de transporte público, mesclando usos complementares (residencial, comercial, serviços, lazer e outros), se cria um ambiente amigável ao deslocamento não motorizado (caminhada e bicicleta) .

A REALIDADE DA MOBILIDADE URBANA NO PÓS-PANDEMIA

Ocorre há algum tempo um decréscimo na demanda de usuários do transporte público por ônibus.

Tome-se como exemplo a Cidade de Fortaleza, conforme a edição do jornal O POVO, de 10.02.2020, que constatou, junto ao Sindicato de Empresas de Ônibus (Sindiônibus), uma redução de usuários de ônibus de 28,70%, de 2015 a 2019.

O número de usuários passou de 2,9 milhões para 2,01 milhões. Razões socioeconômicas, mudanças no comportamento do consumidor e a ampliação dos serviços de mobilidade urbana contribuíram para que mais de 851 mil passageiros pagantes deixassem o ônibus do transporte coletivo nos últimos cinco anos, em Fortaleza.

São citados diversos fatores, como mudança de hábitos, pois as pessoas passaram a utilizar o aparelho celular, por exemplo, para executar serviços bancários, diminuindo, assim, os deslocamentos.

A redução que se constata na demanda de usuários de ônibus começou a configurar-se na crise fiscal e financeira que o País enfrentou nos anos de 2014 e 2015. Com um quadro permanente de desempregados, a situação se agravou.

Há de se destacar a expansão das estruturas de mobilidades na cidade. Nos últimos oito anos, a infraestrutura cicloviária em Fortaleza atingiu uma extensão de 278,5km (dezembro/2019), o que representa a cobertura de 6,5 % do total dos 4.399,83 km, que constituem o sistema viário de Fortaleza.

De acordo com os resultados da pesquisa *Origem-Destino Domiciliar,* 2019, cerca de 416 mil viagens são realizadas diariamente na Região Metropolitana de Fortaleza – RMF por bicicleta, representando 6% do total de viagens por todos os modos.

O motivo de destino trabalho representa 24% e estudo 9% de todas as viagens de bicicleta. A mobilidade a pé, que constitui junto com a bicicleta o

Transporte Ativo, demonstrou, na pesquisa *Origem-Destino Domiciliar* - 2019 - resultados bastante expressivos, pois a caminhada sem considerar a utilização conjunta de outro modo de transporte é o principal modo de locomoção utilizado em 2,3 milhões de viagens diárias na RMF (33,5% do total de viagens), se constituindo no segundo modo mais utilizado, atrás do motorizado individual 35% das viagens e acima do transporte coletivo 24,8%.

Motivo estudo das viagens a pé firmou 19% e trabalho (incluindo procurar emprego) dez por cento.

Na RMF as viagens a pé são mais curtas quando comparadas aos demais modos. Nove a cada dez viagens percorrem menos de 2km e seis a cada dez, menos de 1km. Apenas 4% das viagens a pé percorrem distância superior a 5 km. A distância média percorrida é de 1,4 km.

Outro fator que contribuiu para a queda de demanda no transporte por ônibus foram os transportes por aplicativo. No ano de 2020, os transportes por aplicativo passaram a compor o índice de inflação oficial medida pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), atestando que esse componente já tem peso no orçamento dos brasileiros.

No primeiro trimestre de 2020, o País foi tomado pela pandemia do Covid-19, ocasionando um choque imediato nos diversos modais de transporte público.

- O *Boletim ANTP* (Associação Nacional de Transportes Públicos) nº 009, de 25.03.2020, registra as situações a seguir transcritas, que atestam e reforçam as restrições pelas quais passa o setor.

  - O Prefeito de São Paulo apresenta projeto que prevê subsídios de quatro meses para o pagamento de parte dos salários dos trabalhadores de transportes.

  - A Companhia Paulista de Trens Metropolitanos-CPTM, Metrô e Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos-EMTU reduzem frota em até 35 % e fecham acessos secundários de terminais e estações.

  - Governadores fecham estradas e vetam ônibus de outros estados.

  - Frota de ônibus da cidade de São Paulo será reduzida em 45 % por tempo indeterminado.

- *Boletim ANTP* nº 010, de 29.03.2020, publicou os encaminhamentos por parte das entidades representativas de autoridades e gestores.

  - Frente Nacional de Prefeitos (FNP) oferece propostas para o enfrentamento da crise de coronavírus.

- O Fórum Nacional de Secretários e Dirigentes Públicos de Mobilidade Urbana, a ANTP e a NTU (Associação Nacional das Empresas de Transportes Urbanos) oferecem ao Governo Federal o Programa Transporte Público Social – Crise Coronavírus.

• *Boletim ANTP* nº 011, de 01.04.2020 mostra, continuadamente, a preocupação das autoridades, a tomada de posição dos gestores e entidades de classe.

- Prefeito de Salvador alerta o Governo Federal: sistema de transporte público está próximo de colapso.
- Pelos menos 100 funcionários do transporte coletivo do Recife, entre motoristas, cobradores e fiscais, foram demitidos ou tiveram suspensão de salários.
- Programa Transporte Social, Fórum Nacional de Secretários ANTP e NTU fazem propostas para o Transporte Público – Crise Coronavírus.

• *Boletim ANTP* nº 018, de 20.05.2020, já começa a trazer planos e projetos para o transporte público.

- Londres anuncia planos para tornar centro da cidade uma das maiores zonas livres de carros entre as capitais mundiais.

• *Boletim ANTP* nº 024, de 09.07.2020, volta a retratar o problema do setor de transportes.

- Setor de transportes demitiu 56 mil trabalhadores, de março a maio de 2020.

• *Boletim ANTP* nº 025 de 16.07.2020, retrata modelo futuro de circulação viária.

- Prefeitura de Paris quer trocar ruas engarrafadas por uma “cidade de 15 minutos”.

Observa-se é que todo esse complexo quadro que a covid-19 trouxe para o transporte e mobilidade conduz a se perceber que as cidades, *locis* que são para a mobilidade das pessoas e cargas, deverão fatalmente ser repensadas.

Medidas de caráter físico, mudanças nas legislações, alterações de ordem institucional, o planejamento urbano, que deverá tratar e dispensar cada vez mais atenção para as facilidades requeridas para uma acessibilidade sustentável e mais qualificada, passarão a ser doravante reivindicados por parte dos cidadãos.

A experiência de supermercados durante a pandemia, antecipando horários de abertura para idosos, tende a ser adotada permanentemente.

Implantação de escalonamento de horários, pensada no passado, mas que sempre enfrentou grande resistência em tempos de normalidade, transforma-se agora como necessária para achatamento dos horários de pico do transporte público.

As jornadas de início e término das atividades não têm condições de serem concomitantes, pois sobrecarregam o transporte público, acarretando aglomeração de usuários no interior dos modais e equipamentos de transporte, como terminais e estações, além de trazer desconforto para o próprio usuário. Entrementes, nos horários fora de pico, se tem uma frota ociosa, que em parte é recolhida a garagens e estacionamentos. Esse custo que decorre situação descrita é apropriado no custo da planilha tarifária e paga pelo usuário. Essa distorção do sistema precisa ser revista.

O escalonamento de horários foi adotado em muitas cidades como estratégia de flexibilização das fases de isolamento social da covid-19.

Em relação ao sistema viário e de circulação das cidades, a tendência é que ocorram ampliação dos passeios e a criação/expansão de ciclovias, objetivando garantir o distanciamento social e a segurança dos pedestres, tornando,, assim o transporte ativo mais atraente para as pessoas, dispensando mais espaço para elas caminharem e pedalarem.

Essa ampliação de ciclovias e calçadas reduz a pressão no metrô, no VLT e nos ônibus, pois criam locais de referência com rotas temporárias para bicicletas e mais espaço para caminhar.

A recente pesquisa *Origem-Destino Domiciliar* já evidencia o peso do deslocamento ativo (em caminhadas e bicicleta) na matriz de deslocamentos na Cidade de Fortaleza.

Cerca de 416 mil viagens são realizadas diariamente na RMF utilizando a bicicleta, o que representa 6% do total de viagens dos modais que operam no sistema de transporte.

As caminhadas com 2,3 milhões de viagens diárias na RMF, correspondem a 33,5% do total de viagens, superando o principal modo que é o transporte coletivo com 24,8%.

A ampliação das calçadas de maneira rápida e barata e a criação de ciclovias temporárias permitem que milhares de pessoas mudem a maneira como se locomovem em nossas cidades.

São necessárias adequações nas centralidades das cidades, permitindo que as viagens sejam percorridas e pedaladas com segurança.

A redução do tráfego nas vias residenciais, o chamado *traffic calming*, possibilita a criação de áreas com reduzida circulação de veículos, propicia que as pessoas caminhem e andem de bicicleta como parte de sua rotina habitual.

Nas pesquisas origem-destino domiciliar, os principais motivos de viagens que ocorrem no espaço urbano decorrem de trabalho e estudo.

O transporte público deve buscar a sua sustentabilidade por intermédio da racionalidade das rotas dos diversos modais, operando em rede e integradas de maneira física, operacional e tarifária. Essa rede integrada deve incluir o transporte ativo (caminhadas e bicicleta). Os planos diretores das cidades devem ser revistos/elaborados, aproximando emprego e moradia e reequilibrando no espaço urbano o acesso a oportunidades e a serviços.

Deve ser pensada e estimulada uma ocupação compacta com uso misto do solo, perto das estações de transporte de alta capacidade.

É recomendável o adensamento ao longo dos corredores estruturais de transporte, pois estes exercem a função de ordenadores do sistema de mobilidade.

Cada vez mais, a condição preferencial no sistema viário, para o transporte por ônibus através das faixas e vias exclusivas, se torna por demais necessária.

Enfim, todos esses encaminhamentos e ações tomados de maneira contínua conduzem a que as cidades passem por uma reinvenção para enfrentar o período pós-pandemia.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A urbanização brasileira resultou num quadro com expansão das áreas de baixa densidade nas grandes cidades, com o consequente aumento das distâncias e influências negativas em termos de tempo e custo, repercutindo em maior dimensão na população de renda baixa cativa do transporte público.

A indústria geradora de emprego localizou-se desordenadamente, pois atendia muito mais a interesses de abastecimento e logística do que em relação à proximidade de seus trabalhadores.

O comércio, apesar de buscar se localizar perto do seu público consumidor nos novos locais de moradia, sempre priorizou se estabelecer nas áreas centrais, beneficiando-se pela convergência física dos meios de transporte público.

Nessa desordem por falta de um qualificado ordenamento do uso e ocupação do solo, houve margem para a realidade que se mostra, um quadro de injustiça social, impondo severas restrições à cidade, para todos os seus habitantes.

No Brasil, a política de transporte nas cidades é direcionada primordialmente para ações de mobilidade urbana, em termos de acrescer a velocidade dos fluxos de veículos, diminuir congestionamentos e tempos de viagem.

Começam, no entanto, a ser discutidos estudos, projetos e pesquisas que propõem maneiras de se reduzir as desigualdades entre os distintos grupos sociais no acesso a oportunidades e serviços.

O projeto *Acesso a Oportunidades* (IPEA, 2020), por meio de métricas, demonstra quão desigual se encontram as pessoas de baixa renda residentes na periferia das cidades e aquelas detentoras de renda mais alta, que estão situadas perto das áreas que possuem maiores oportunidades em termos de localização de serviços, ensejando uma situação profundamente desigual.

Constatou-se, por intermédio de indicadores, que, em todas as cidades pesquisadas pelo projeto, a população mais rica tem maior acesso a oportunidades de emprego do que a população mais pobre.

Os resultados das métricas constataram que a população branca tem mais fácil acesso aos serviços de saúde do que a população negra e o quanto os sistemas de transporte público têm função primordial na redução das desigualdades de acesso a oportunidades.

O texto inclui a Cidade de Fortaleza, que se expressa com a rara condição de atuar nos dois modos possíveis no sentido de mudar, melhorando e qualificando as facilidades a serem disponibilizadas para acessibilidade das pessoas em seus deslocamentos.

As intervenções no sistema de transporte e mobilidade resultaram na implantação de 116 quilômetros no seu sistema viário de tratamento preferencial para os ônibus e disponibilizando uma infraestrutura cicloviária na cidade de 278,5 quilômetros.

Atualmente, Fortaleza dispõe da condição de poder atuar no outro modo possível de se alterar a sua acessibilidade. Se encontra em curso a revisão do Plano Diretor da Cidade, de maneira que se pode atuar na localização das oportunidades e serviços.

O texto exprime que o pós-pandemia deverá trazer uma série de ações no sistema de mobilidade das cidades. Mudanças nas legislações, alterações de ordem institucional e medidas de caráter físico deverão ser implementadas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDRADE, L.T.M ; GOMES, J. Explorando as consequências da segregação metropolitana em dois contextos socioespaciais. **Cadernos Metropole,** São Paulo, v.12, n.23, p.169-188, 2010.

BANISTER, D. Equity and acceptability questions in internalising the social costs of transport. *In:* OECD – Organisation for economic co-operation and development ; ECMT – European conference of ministers of transport. **Internalising the social costs of transport.** Paris: OECD, 1994. p.153 – 175.

BOISJOLY, G. *et al.* Accessibility measurements *in* São Paulo, Rio de Janeiro, Curitiba and Recife, Brasil. **Journal of Transport Geograph,** v.82, p.102551, 2020. Disponível em : < https : // bit.ly / 38IElot>.

BRASIL. Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012. Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil,** Brasília – DF,4 jan. 2012.

CARDOSO, L. **Transporte Público, acessibilidade urbana e desigualdade socioespaciais na Região Metropolitana de Belo Horizonte.** 2007.Tese (Doutorado). Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2007. Disponivel em : < https : // bit.ly/ 34sGWzM >.

CHURCH, A.; FROST, M.; SULLIVAN, K. Transport and Social Exclusion *in* London. **Transport Policy**, v.7, n.3, p. 195-205, 2000. Disponível em : < https : // bit.ly/2yTFa9z>.

FARRINGTON, J. H. . The new narrative of accessibility : its potencial contribution to discourses *in* (transport) geograph. **Journal of Transport Geograph** ,v.15, n.5 , p. 319-330, 2007. Disponível : < https : // bit.ly / 38MI 1GT >.

FARRINGTON, J.H. ; FARRINGTON, C. Rural Accessibility, social inclusion and social justice : towards conceptualisation. **Journal of Transport Geograph,** v.13 , n.1 ; p. 1-12, 2005. Disponível em: < https : // bit.ly / 2 PqGBJn >

GOMIDE, Alexandre de Ávila. Mobilidade Urbana, Iniquidade e Políticas Sociais. **Políticas Sociais – Acompanhamento e Análise. IPEA,** v 12, p. 242-250, fev. 2006.

GOODWILL, J.; HENDRICKS, S. J. **Building Transit Oriented Development in Established Communities.** Tampa: CUTR, 2002.

HADDAD, E. A.; HEWINGS, G.; PORSSE, A. *et al.* [adicionar os demais autores] The underground economy : tracking the higher-order economic impacts of the São Paulo subway system. **Transportation Research. Part A : Police and Practice,** v.37 , p.18-30, 2015. Disponível em : < https : //bit.ly/ 2PQu94P >.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATISTICA - IBGE . **Grade estatística 2010.** Rio de J aneiro: IBGE, 2016 . Disponível : < https : // bit.ly / 2rU73IL >.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA / INSTITUTO DE POLÍTICAS DE TRANSPORTE E DESENVOLVIMENTO – ITDP. **Cidade e Movimento:** Mobilidades e Interações no Desenvolvimento Urbano. Brasília, 2016.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. **A Nova Lei de Diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana.** Comunicados do IPEA nº 128. Brasília : IPEA,2012.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. **Desigualdades Socioespaciais de Acesso a Oportunidades nas Cidades Brasileiras – 2019.** Texto Para Discussão nº 2535. Brasília : IPEA, 2020.

LESSA, D. A. ;LOBO, C. ; CARDOSO, L. Accessibility and urban mobility by bus in Belo Horizonte. **Journal of Transport Geograph,** Belo Horizonte, v.77, p.1-10, 2019. Disponível em : < https : // bit.ly / 2Eq6R0f >.

LUCAS , K. ; MATTIOLI, G.; VERLINGHIEN, E. et al Transport poverty and its and its adverse social consequences. **Proceedings of the Institution of Civil Engineers – Transport,** v.169, n.6, p. 353-365, 2016. Disponível em: < https : // bit.ly / 2EtL3Ry >.

MAGAGNIN, Renata Cardoso; SILVA, Antônio Nelson Rodrigues. A percepção do especialista sobre o tema mobilidade urbana. **Transportes,** v. 16, n.1, p.25-35, jun. 2008.

NORDBAKKE, S. ; SCHWANEN, T. Transport, unmet activity needs and wellbeing in later life: exploring the links. **Transportation,** v.42, n.6, p.1129- 1151,2015. Disponível em: < https : // bit.ly/2 tnEEoA > .

PEREIRA, R. H. M. Distributional effects of transport policies on inequalities in access to opportunities in Rio de Janeiro. **Journal of Transport and Land Use,** v. 12, n. 1, p. 741-764, 2019. Disponível em: <https://bit.ly/2S08wl9>.

PEREIRA, R. H. M. Transport legacy of mega-events and the redistribution of accessibility to urban destinations. **Cities,** v.81, p.45-60, 2018b . Disponível em: < https : //bit.ly / 2PTE4GJ >.

PEREIRA, R.H.M. ; SCHWANEN, T. BANISTER, D. Distributive justice and equity in transportation. **Transport Reviews,** v.37, n.2 , p. 170-191, 2017. Disponível em : < https : //bit.ly/2EtL3Ry >.

PONTES, Tais Furtado. **Avaliação da Mobilidade Urbana na Área Metropolitana de Brasília.** 2010. 167f . Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Universidade de Brasília, Brasília, 2010.

SÁ, T. H.; PEREIRA, R.H.M.; DURAN, A. C. *et al.* Socioeconomic and regional differences in active transportation in Brazil. **Revista de Saúde Pública,** São Paulo, v. 50, 2016. Disponível em: <https://bit.ly/2S4iBhf>.

SILVA, C.P.C. ; BOWNS, C. Transporte e equidade: ampliando o conceito de sustentabilidade pelo estudo de caso de Brasília. **Caderno Metrópole,** n.19, p.293-317, 2008.

SILVA, D. C. ; SILVA, A. N. R. Acessibilidade estrutural na cidade de São Carlos, SP, Brasil. **Transportes,** v.24, n.3, p 64-71, 2016. Disponível em : < https : // bit.ly / 2Puyj3q > .
SILVA, E. T. ; RODRIGUES, J. M. **Mobilidade Espacial nas metrópoles brasileiras:** tendências dos movimentos intrametropolitanos. Rio de Janeiro: Observatório das Metropoles / UFRJ, 2009.

SILVA, Fernando Nunes. Políticas urbanas para uma mobilidade sustentável: do diasgnóstico às propostas. **Geonova,** v.10, p.157-174, 2004.

SOUZA, B.T. ; RIBEIRO, R. J. C. O antagonismo entre emprego e moradia no Distrito Federal. **Caderno Metrópole,** v.12, n.23, p.125-143, 2010.

SOUZA, H.H. H.; LOUREIRO, C.F.G. Proposta de construção de indicador de caracterização da acessibilidade na Região Metropolitana de Fortaleza.**Transportes,** v.26, n.4, p.129-143, 2018. Disponível em: < https : // bit.ly/2S1JGKV >.

VASCONCELLOS, E. A. A cidade da classe média : Estado e política de transporte. **São Paulo em Perspectiva,** v.5, n.2, p.38-46, abr – jun, 1991.

VASCONCELLOS, E. A. **Circular é preciso, viver não é preciso:** a história do trânsito na cidade de São Paulo. São Paulo: EdUSP, 1981.

VASCONCELLOS, E. A. Urban transport policies in Brazil : the creation of a discriminatory mobility sistem. **Jounal of Transport Geograph,** v.67, p.85-91, 2018.

VASCONCELLOS, Eduardo Alcântara de. **Políticas de Transporte no Brasil:** a construção da mobilidade excludente. São Paulo: Manole, 2013.

VIEIRA , C. R. C. **Avaliação dos Resultados da Política Pública de Transporte e Mobilidade Urbana no Âmbito da Região Metropolitana de Fortaleza.** 2018. Dissertação de Mestrado. Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, 2018.

VILLAÇA, F. **Espaço Intraurbano no Brasil.** São Paulo: Studio Nobel/FAPESP,1998.

SAÚDE INDÍGENA NO BRASIL EM ÉPOCA DE PANDEMIA

SOBRE OMISSÕES, ENFRENTAMENTOS E RISCOS ÉTNICOS

DANIELE GRUSKA BENEVIDES PRATA[1]
JOÃO TADEU DE ANDRADE[2]

INTRODUÇÃO

O Covid-19 é uma doença causada pelo novo coronavírus - SARS – COV-2. Os coronavírus são conhecidos desde 1960 e são encontrados na natureza, parasitando vários animais, inclusive seres humanos. A maior parte dos coronavírus é conhecida por desencadear doenças pulmonares e grande parte das pessoas infectadas apresenta sintomas leves e moderados, conseguindo debelar a doença naturalmente, como um resfriado comum. Alguns tipos, mais agressivos, desencadeiam doenças graves como a MERS-COV e SARS-COV, que requerem cuidados com medicamentos muito tóxicos e que podem levar os pacientes à morte (DUARTE, 2020).

Em meados de dezembro de 2019, pessoas da cidade de *Wuhan*, na China, apresentaram sintomas gripais associados a um comprometimento pulmonar, que gera uma baixa oxigenação do sangue e, consequentemente, provoca um quadro de insuficiência pulmonar grave, exigindo para a manutenção da vida o uso de respiradores. Numa tentativa de rastreamento da doença, o paciente zero, ou seja, aquele que primeiro apresentou a doença na espécie humana, foi encontrado em um mercado de venda de produtos alimentícios naquela cidade (WERNECK, 2020).

Na China, o consumo de animais exóticos é comum, pois faz parte da cultura tradicional local. Há uma forte suspeita de que os morcegos sejam a fonte deste coronavírus, mas ainda as análises não puderam concluir com exatidão essa hipótese. Outros animais também foram apontados pelo contá-

1 Psicóloga, enfermeira, doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da UECE
2 Pesquisador e docente do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da UECE

gio, pois carregam como parasitas outros vírus da mesma família, que podem ter sofrido mutações e contaminado o paciente zero[3] em *Wuhan*. Independentemente da fonte da doença, a gravidade da patologia gerada pelo novo coronavírus é imensa, precisando de muitos cuidados e tratamentos ainda em fase experimental (PERROTA, 2020).

Após a detecção dos primeiros acometidos pelo novo coronavírus, rapidamente, a doença se espalhou pelo mundo, ocasionando muitas mortes e necessidade de tratamentos dispendiosos, com séria repercussão na saúde das pessoas e populações. Dentre os desdobramentos mais graves relatados na literatura estão os acometimentos pulmonares, cardíacos e hematológicos, que, com recorrência, ocasionam a morte (FREITAS, NAPIMOGA, DONALISIO, 2020).

Tornando-se um grande problema de saúde pública mundial, a pandemia do covid-19 trouxe grande preocupação para os especialistas em saúde e chefes de Estado comprometidos com o bem comum. Isto porque ficou nítida a inaptidão dos sistemas de saúde públicos e particulares que não estavam preparados para situações de emergência e que precisassem de disponibilidade de leitos nas Unidades de Tratamento Intensivo (UTI). Embora denúncias sobre esse tipo de problema já fossem de conhecimento dos profissionais de saúde e dos governantes, mesmo antes da pandemia, o parco número de leitos monitorizados e com respiradores ainda não teria chegado à exaustão, mesmo com o aumento da longevidade e das oportunidades de tratamento para a manutenção da vida (WERNECK, 2020).

Países que passaram pela pandemia antes do Brasil foram massacrados pela doença, como nos casos da Itália e Espanha, pois ignoraram as recomendações dos especialistas sobre os métodos de contenção da propagação do vírus e, ainda, não tinham a disponibilidade suficiente de insumos de saúde para tratar os doentes (BARRETO, 2020).

A contaminação acontece por gotículas geradas pela respiração, por secreções das vias aéreas e por contaminação fecal-oral. Como meio de contenção do contágio, especialistas em epidemiologia e infectologia recomendam o uso de máscaras faciais, distanciamento e isolamento social, lavagem frequente de mãos, uso de materiais de limpeza em superfícies e a aplicação de álcool em gel para higienização de utensílios e das mãos. Essas medidas

3 Paciente zero é aquele cuja suspeita recai sobre a primeira manifestação da doença. Investigações sobre a causa de morte e análises clínicas e laboratoriais ajudam a sustentar

adotadas preservam vidas e evitam transmissão para grupos mais frágeis aos riscos da doença, passível de agir de maneira oportunista para aqueles que estão mais vulneráveis. As pessoas saudáveis também podem ser acometidas, porém o maior número de óbitos está entre as pessoas com alguma doença crônica e na terceira idade, como já amplamente divulgado (DE MELO CABRAL ET AL, 2020).

Alguns fatores foram identificados como risco para a contaminação e para os desdobramentos mais graves. Comunidades que são notadamente mais vulneráveis por viverem em situação de pobreza estão mais susceptíveis a serem contaminadas. Acometidos por doenças crônicas[4] como a diabetes e a hipertensão arterial, idosos, imunodeprimidos[5], convalescentes de alguma doença, pessoas com frágil imunidade por baixo contato com outras comunidades e grupos com deficiências nutricionais estão entre aqueles que denotam maior chance de desenvolver as modalidades graves da doença (PIRES, CARVALHO, XAVIER, 2020). Dentre os sujeitos e grupos sociais com maiores chances de perecer em virtude da doença estão os povos indígenas, seja pela pobreza, pela imunossupressão das etnias isoladas, pelos problemas sanitários e nutricionais e pelo baixo acesso à saúde pública de qualidade, mesmo que constitucionalmente seja um direito diferenciado a estes grupos (ROCHA *et al,* 2020).

O COVID-19 E OS VULNERÁVEIS: GRAVE PROBLEMA DE SAÚDE PÚBLICA PARA A POPULAÇÃO INDÍGENA

Os índios estão entre aqueles segmentos populacionais com maior vulnerabilidade às epidemias. As contaminações ocorrem acidentalmente[6], mas historicamente as diversas etnias já sofreram ataques orquestrados[7] para dizimar sua população com o objetivo de tomar terras e riquezas naturais.

4 As pessoas com doenças preexistentes ou com algum problema de imunidade são mais suscetíveis a doenças virais. Isso acontece em vários tipos de viroses em razão das alterações metabólicas causadas tanto pelo uso de medicamentos quanto pelas próprias enfermidades de base, favorecendo um maior risco de agravamento e letalidade do vírus.

5 As pessoas com imunossupressão são mais acometidas por doenças contagiosas em virtude de falhas no sistema imunológico (defesa).

6 Algumas doenças não se expressam de modo grave em alguns grupos populacionais, isso por causa de algum mecanismo imunizador como as vacinas ou de contaminação prévia. Já em alguns grupos as doenças contagiosas podem ser fatais.

7 No livro *Os Índios e a Civilização,* o antropólogo Darcy Ribeiro trata de casos emblemáticos sobre a contaminação proposital de índios para extermínio. Em Caxias, no Maranhão, por exemplo, os índios recebiam presentes contaminados com varíola para que morressem e deixassem de habitar a região dominada por fazendeiros.

Algumas dessa catástrofes ocorreram logo após a invasão do Brasil, como o exemplo da malária e varíola, e outras são mais atuais, como o caso do covid-19 (CARVALHO *et al,* 2020).

Relatos de extermínio de povos indígenas no Brasil e em toda a América Latina, durante os períodos de colonização pelos povos europeus, eram frequentemente associados ao uso de armas biológicas[8], pelo contágio por doenças que podem ser fatais, principalmente em grupos que nunca tiveram contato com essas enfermidades e que não sabiam como prevenir e tratar. Essa estratégia de genocídio acontecia, principalmente, pela oferta de presentes contaminados ou captura de algum indígena sadio, que seria exposto ao contato com a doença. Assim que apresentasse a doença, o indígena seria solto do seu cativeiro para retorno à aldeia, contaminando as outras pessoas que lá estivessem (RIBEIRO, 2017).

Tal como ocorreu em vários momentos da história brasileira, como nas missões dos Jesuítas e de exploradores que avançaram nas florestas para colonizar o País, o contato com sujeitos contaminados teve sérias repercussões nos povos indígenas. Hoje, o simples fato de algum prestador de serviço contaminado nas aldeias ou algum indígena que circulou em espaços com a presença de doença contagiosa já é um forte indício de que uma epidemia possa se instalar. Dessa maneira, o governo precisa criar mecanismos para evitar esse tipo de contato e testar as pessoas que possam atuar nessas áreas. Na atual situação de saúde pública é necessário o cuidado redobrado, pois o covid-19 é uma doença bastante contagiosa e com elevada letalidade (RIBEIRO, 2017).

Embora o contágio pelo covid-19 seja de contenção difícil, os meios para prevenção e tratamento podem ser usados para reduzir o número de infectados e, desta maneira, atender com todos os recursos possíveis aqueles que possam adoecer. Na medida em que os investimentos em saúde não estão a contento do que é necessário para o enfrentamento da pandemia nos grupos vulneráveis, como no caso dos índios, o Governo federal não assume o seu papel, que é proteger as etnias brasileiras. A situação é tão alarmante que foi protocolizada denúncia e pedido de investigação no Tribunal de Haia sob a alegação de que o atual presidente estaria praticando crimes contra a humanidade e genocídio (JUCA, 2020).

8 Varíola, malária e gripe são exemplos de doenças que atingiram os índios na América Latina.

Os organismos internacionais, como a Organização Mundial da Saúde (OMS), têm gerado instrumentos educativos e cartilhas com instruções para os profissionais de saúde se orientarem nos mecanismos mais modernos e com maiores chances de resultados positivos para tratar esta doença e evitar a contaminação. Essas cartilhas procuram instruir profissionais de saúde e cidadãos comuns para a prevenção da doença e para os cuidados necessários àqueles que porventura se contaminem (OLIVEIRA ET AL, 2020).

Mesmo com esses esforços, alguns governos demonstram resistência para implementação de mudanças mais drásticas, como o fechamento de comércios e redução das atividades produtivas, evitando assim a aglomeração de pessoas e a propagação do vírus. Embora o choque na economia seja imenso, a proteção das pessoas deveria ser prioridade, não apenas daquelas que oferecem algum retorno financeiro para o Estado, como também os que estão empregados sob contratos de trabalho, aqueles que têm um perfil de consumo maior e que pagam tributos (PORSSE *et al,* 2020).

Nesse caso, os povos indígenas são vistos como grupo populacional que não oferece vantagens ao governo. Ao contrário disso, eles geram despesas, como o pagamento de auxílios, manutenção de um órgão indigenista, programas de saúde e educação diferenciados, além de usufruírem das terras que são extremamente valiosas. Esses benefícios, entretanto, previstos em lei, são uma parca compensação pelas violências históricas e perdas sofridas. (OLIVEIRA *et al*, 2020).

Milanez e Vida (2020) apontam denúncias de várias etnias em todo o Brasil que sugerem um franco descumprimento do que preconiza a lei Arouca, que regulamenta a política pública de atenção à saúde indígena. De acordo com o sítio do Instituto Sócio Ambiental (ISA), em dois de agosto de 2020, os xavantes, por exemplo, apontam um número alarmante de infectados, chegando a 364 casos confirmados e 32 óbitos, o que representa um percentual elevadíssimo de mortalidade, chegando a quase 10% de mortes em face dos casos registrados. Os indígenas dessa etnia denunciam a falta de equipes de saúde e de recursos para a prevenção e tratamento da doença.

Segundo o que consta na lei, as populações indígenas devem receber em suas respectivas aldeias o atendimento da atenção básica, que envolve a prevenção, tratamento e cura de doenças. Para isto, deve ser disponibilizada equipe especializada com os insumos necessários para adotar as medidas de saúde em consonância com as tecnologias, os mecanismos conhecidos pela

Biomedicina. Além disso, é necessário o respeito às culturas e à Medicina Tradicional Indígena (MTI), mediante a inclusão dos agentes de cura indígenas que atuem nos territórios e da possibilidade de contratação de profissionais de saúde que sejam índios (BERNARDES, 2011).

Embora a lei seja clara quanto à oferta de saúde pública adaptada as suas necessidades, etnias de todo o Brasil apontam que a Secretaria Especial de Saúde Indígena (SESAI) e, consequentemente, os Distritos Sanitários Especiais Indígenas (DSEI), não têm fornecido condições mínimas para a prevenção e o tratamento do covid-19. Ao contrário, reduziram recursos para a implementação de programas de saúde (AZEVEDO *et al*, 2020).

As lideranças indígenas que estão tratando do assunto apontam uma série de irregularidades do atual Governo federal no que diz respeito à saúde indígena, segurança alimentar e saneamento. É importante salientar que as políticas públicas de saúde indígena são de responsabilidade do Governo federal no âmbito da atenção primária, ficando a cargo dos Municípios e dos Estados a atenção secundária e terciária, que envolve os atendimentos em unidades de pronto atendimento e na rede hospitalar. É na atenção primária, no entanto, que ocorre toda a prevenção e, quando bem executada, reduz consideravelmente o número de contaminações e possibilita a detecção (DE BRITO, 2020).

Segundo denúncias da Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB) e de outros órgãos que cuidam da matéria indígena, como a Articulação dos Povos e Organizações Indígenas do NE, MG e ES (APOIMNE), a Federação dos Povos Indígenas do Ceará (FEPOINCE) e ISA, as irregularidades são muitas. A permissão de garimpo em áreas indígenas na região Norte do País ocasiona o contato com grupos indígenas isolados e vulneráveis, sendo este um dos exemplos. Outra irregularidade é a ausência de ações de prevenção, como, nesses exemplos, as barreiras sanitárias, ações de educação e saúde, distribuição de máscaras e materiais de limpeza, disponibilidade de testes rápidos e estratégias para isolamento social nas situações de extrema pobreza que assolam várias etnias (DA SILVA, DA ROCHA LEÃO, 2020).

No caso do Ceará, as barreiras sanitárias foram erguidas pelos próprios indígenas, pois não houve qualquer ação preventiva por parte da Fundação Nacional do Índio (FUNAI), bem como se registra a ausência completa do Estado no que diz respeito a assistência para os indígenas com situação mais precária. Em outras áreas do País, como no Mato Grosso do Sul, índios

guaranis não recebem nenhum apoio do Governo e estão cada vez mais suscetíveis ao adoecimento, pela falta de condições alimentares mínimas para a sobrevivência e pelos constantes embates com os fazendeiros que tomaram suas terras (APIB, 2020).

Os dados divulgados pelo Ministério da Saúde (MS) e pelos organismos de defesa e lutas dos povos indígenas divergem. Enquanto o ISA e a APIB apontam uma taxa de contaminação alarmante, com vários óbitos, o MS minimiza o número de casos e de óbitos[9]. Além disso, o descaso do Estado é percebido pela ausência quase que completa das políticas públicas, deixando os indígenas à própria sorte. A assistência na atenção básica continua sendo efetivada, mas as ações de combate ao covid-19 não estão sendo realizadas a contento (MILANEZ, 2020).

Embora as divulgações do Governo apontem a destinação de recursos, em todas as áreas do País, os indígenas não reconhecem o recebimento de qualquer insumo para a prevenção, detecção e tratamento para o covid-19. Ao contrário do que o Governo noticia, as lideranças delatam a redução do fornecimento de alimentos e a ausência de equipes de saúde suficientes para atuar nas mais diversas aldeias. Além disso, a testagem dos índios não está sendo adequada, gerando um problema que acarreta a subnotificação dos casos e, consequentemente, a morosidade para encaminhar os indígenas infectados para a rede hospitalar (DA SILVA, DA ROCHA LEÃO, 2020).

Em outras palavras, é possível compreender como genocídio[10], pois a intenção de extinguir os povos indígenas é nítida, pelo franco desrespeito e ausência de condições mínimas para a sobrevivência. O Governo age assim para eliminar os indígenas que são empecilhos para os crimes ambientais e exploração indevida das terras da União, pois lutam fortemente para manter suas terras, historicamente ameaçadas por grileiros, seringueiros, exploradores, especuladores do campo imobiliário, agropecuaristas e toda sorte de invasores, inclusive aqueles que praticam a biopirataria[11] (MILANEZ, 2020).

9 Enquanto a SESAI aponta 16.840 casos confirmados e 300 óbitos de indígenas em 05/08/2020, a APIB apresenta um número de 22.656 casos confirmado e 639 óbitos.

10 As denúncias dos organismos de defesa dos povos indígenas acusam o Governo federal de genocídio. Documentos enviados para Organização das Nações Unidas – ONU pelo ISA registram o descaso e pedem apoio nas negociações para a adoção de medidas urgentes para contenção da pandemia.

11 Biopirataria é a exploração, manipulação, exportação e/ou comercialização internacional de insumos biológicos que infringem a regulamentação da Convenção sobre Diversidade Biológica, de 1992. A Amazônia é alvo de ataques frequentes de pesquisadores e exploradores que usam os recursos encontrados nas matas e registram patente para fabricação de fármacos, sem oferecer qualquer compensação para o local de onde foi extraída a substância vilipendiada.

Mesmo com todas as dificuldades e com a orientação para o isolamento social, indígenas de todo o Brasil estão se mobilizando. Reuniões virtuais e campanhas com o uso de redes sociais denunciam a todo momento as dificuldades enfrentadas, mesmo que a imprensa omita grande parte dos fatos que se configuram como crime, tanto do Governo como dos exploradores (MILANEZ, VIDA, 2020).

Além das denúncias proferidas nos meios de comunicação social e redes sociais, os povos indígenas buscam por meios próprios se prevenir contra o covid-19, contando com a colaboração de parceiros e pesquisadores da matéria indígena para instruir e buscar estratégias de enfrentamento. Universidades e organizações que atuam na luta indígena, como o ISA e a APIB, criaram meios de educação (por intermédio de cartilhas, por exemplo); possibilitaram a arrecadação de recursos para prevenção, alimentos e higiene, além de terem ofertado meios tecnológicos para informação sobre a situação dos povos indígenas, buscando pressionar o Estado para realizar a sua função.

Efetivamente, como meio de preservação dos povos das diversas etnias, as lutas antes travadas nas ruas e com enfrentamento físico, hoje estão no campo virtual, mediante a participação em programações em eventos digitais[12], na confecção de materiais audiovisuais e no compartilhamento de publicações[13], pois essas mudanças nas estratégias são meios de assegurar a sobrevivência e buscar a visibilidade, tão necessária para pressionar o Governo federal a cumprir o seu papel, que é dispor de condições imperiosas para a manutenção das vidas indígenas (KASEKER, RIBEIRO, 2020).

A ECONOMIA, O PAPEL DO ESTADO NO ENFRETAMENTO DO COVID-19 E O DESCASO EM RELAÇÃO AOS ÍNDIOS

Os países que atuaram com ações preventivas, e que adotaram medidas de distanciamento social, isolamento de pessoas, uso de máscaras e distribuição de artigos de limpeza e higiene, tiveram resultados menos catastróficos resultantes da pandemia. Essa doença, susceptível de ocasionar a morte precisa ser contida e a promoção da saúde envolve a redução das atividades

12 O Acampamento Terra Livre deste ano foi totalmente digital e contou com a participação de vários representantes das diversas etnias do Brasil. Dentre os assuntos mais abordados, estavam a luta pela terra e a ausência do comprometimento do Estado com os povos indígenas. Disponível em http://apib.info/atl-ao-vivo/.

13 As publicações em redes sociais da APIB, FEPOINCE, APOIMNE, de lideranças como a ex-candidata a Vice-presidência Sonia Guajajara, possuem um largo alcance e são meios de pressionar o Governo para o dever de proteger e dar condições de sobrevivência para os povos indígenas.

produtivas e do fluxo de pessoas, mesmo que isso repercuta fortemente na economia (BARRETO *et al*, 2020).

É fato que a economia de um país é movimentada pela produção, e a redução ou ausência dessas atividades traz graves influxos nas contas públicas e na longevidade das organizações. As pessoas, entretanto, são a força motriz para impulsionar a máquina produtiva e, no caso de uma catástrofe dessa natureza, as organizações e o próprio Estado também são profundamente afetados (OLIVEIRA *et al,* 2020).

No caso das organizações, o fator do absenteísmo e da perda de colaboradores repercute intensivamente nos resultados, além de gerar sentimento de insatisfação e culminar em baixa produtividade. Isso acarreta pequena arrecadação, influenciando negativamente nas receitas oriundas dos impostos.

Por outro lado, o Estado também tem prejuízo com o aumento no número de doentes, pois, na medida em que o Sistema Único de Saúde (SUS) fica sobrecarregado, há a necessidade de compras emergenciais de insumos sem um planejamento prévio, pois não há tempo para avaliar de acordo com séries temporais qual a estimativa para o emprego dos recursos de saúde. Prejudicando também o Estado, a pandemia ocasionou um aumento de licenças-saúde, de invalidez e de morte, o que produz para o Governo a necessidade de aprestar recursos para a seguridade social e a saúde, aumentando os gastos públicos (PORSSE, 2020).

Mesmo com essa ciência, o Presidente da República ignorou a análise de especialistas que vislumbravam o isolamento social como meio menos agravante para a redução do contágio e, posteriormente, para a retomada da economia, e assumiu o risco de ter uma alta taxa de adoecimento e de letalidade. Os pronunciamentos dele contrariavam as sugestões do Ministério da Saúde na gestão do ex-ministro Luiz Henrique Mandetta. Isso reflete uma conivência de descaso com o povo brasileiro. Os governadores e prefeitos, no entanto, adotaram medidas de isolamento e prevenção, promovendo condições para a redução dos casos (PIRES, CARVALHO, XAVIER, 2020).

Alguns grupos, como os povos indígenas, sofrem mais em virtude das desigualdades históricas e pelas violências passadas de 520 anos. Muitas etnias foram dizimadas e outras precisaram buscar estratégias de sobrevivência que envolviam a negação da sua cultura e abandono de suas terras por causa das ameaças de morte (ROCHA *et al*, 2020).

Com a pandemia do covid-19, o adoecimento e a morte[14] por doenças contagiosas, fato já registrado na história, ocorreram novamente. Desta vez, no entanto, uma estrutura colaborativa entre as várias etnias e organismos nacionais e internacionais demandam meios de reduzir a força consistente da doença. Mesmo não contando com a parceria da FUNAI, SESAI e dos DSEI, que deveriam ser órgãos a favor dos povos indígenas, as lideranças de cada etnia buscam recursos de doação, venda de artesanatos, rifas e auxílios de várias naturezas para manter a integridade das pessoas, promovendo a proteção dentro do que é possível (OLIVEIRA *et al*, 2020).

O Poder Executivo federal, agindo na ilegalidade, deixa de realizar a sua função, que é proteger comunidades tradicionais e reduzir as desigualdades sofridas por grupos como os indígenas, por intermédio de políticas públicas. Essas devem ser estruturadas de maneira diferenciada para a promoção da equidade e justiça social, respeitando as culturas e particularidades de cada etnia ou grupo atendido (MACEDO *et al,* 2020).

Como meio de sobreviver às violências e negligências do Estado, os indígenas, acostumados a uma luta constante, se estruturam em redes de auxílio[15]. Assim, a compreensão de que os indígenas de outras etnias são também parentes promove esse processo colaborativo, de debate perene e de reflexão sobre estratégias de sobrevivência, uma vez que o Governo federal contribuiu com muito pouco para a manutenção da vida dos povos e, em alguns casos, prejudicou o atendimento de indígenas em áreas não homologadas (CARVALHO *et al,* 2020).

De acordo com a lei, a oferta de atendimento aos povos indígenas deve estar disponível na terra deles. Se essa terra está em disputa e ainda não foi finalizada a demarcação, o Estado, com recorrência, usa o pretexto, esquivando-se das suas obrigações. Um exemplo disso é a retirada das equipes de saúde das áreas não homologadas[16]. Esse fato, por exemplo, ocorreu recentemente com o povo pitaguary[17], no Ceará. Uma aldeia ainda em processo

14 Durante o período colonial, era comum a morte de indígenas por doenças contagiosas. A pandemia do covid-19 trouxe à tona novamente esse problema, considerado intencional, quando o Estado deixa de realizar a sua função que é proteger as diversas etnias.

15 As redes de auxílio são estruturas colaborativas que promovem a ajuda mútua entre aqueles que pertencem. ao sistema. Assim, o compartilhamento de insumos e de meios de propagação para angariar recursos é uma estratégia utilizada pelos povos indígenas. São facilitadoras desses processos organizações que representam os índios, como a APIB e APOIMNE.

16 As áreas ainda não homologadas, porém, em processo de demarcação, perderam suas equipes de saúde, sendo necessário o deslocamento dos indígenas para receber a assistência médica em outros lugares. O acesso aos postos de saúde se torna, assim, dificultoso ou inviável.

17 Denúncias diárias são realizadas nos portais de defesa dos povos indígenas e nas redes

de demarcação perdeu a equipe de saúde, sendo obrigada a se deslocar por mais de 3km para receber o atendimento no posto de saúde da área já regularizada. Discordando da conduta tomada pela SESAI, os indígenas que eram contratados para realizar funções nos postos como Agentes Indígenas de Saúde (AIS) e Agentes Indígenas de Saneamento (AISAN) foram demitidos, sem qualquer motivo profissional como justificativa.

Sabendo que os grupos indígenas que mais precisam dos profissionais de saúde são os idosos, pessoas com necessidades especiais, as gestantes e as crianças, a dificuldade do acesso inviabiliza ou prejudica o atendimento, que deveria ocorrer próximo ao seu local de residência. A atitude do Governo federal, não apenas implementada no Ceará, é interpretada pelas comunidades indígenas como desrespeito e genocídio, pois a SESAI não está ofertando o serviço pela qual é responsável, sendo imprescindível para a manutenção das vidas indígenas, principalmente durante uma pandemia (DA SILVA, DA ROCHA LEÃO, 2020).

Por situações como essa e por outras que apontam o descaso do Estado, as diversas etnias procuram o Ministério Público Federal para que medidas sejam tomadas celeremente, pois, até o fechamento deste capítulo, no início de agosto de 2020, as ações para controle da pandemia nas aldeias de todo o País não estão sendo efetivadas. Esse grupo populacional, considerado vulnerável, está desassistido das políticas públicas, embora seja um direito garantido constitucionalmente (APIB, 2020).

Impetrando um pedido para que o Estado cumpra o papel de proteger os povos indígenas, a APIB, em conjunto com outras entidades e partidos políticos, denunciou que o descaso, falhas e omissões prejudicam intensamente as diversas comunidades indígenas. De acordo com a Associação, a taxa de letalidade da pandemia entre os índios é de 9,6%, enquanto na população geral os óbitos são 4% dos casos confirmados. No dia 03 de agosto de 2020 foi marcado o julgamento da ação no STF, movida pela APIB, para que ações emergenciais sejam adotadas. O resultado do julgamento deu ganho de causa para a APIB, obrigando o Governo brasileiro a agir imediatamente para evitar mais mortes de indígenas (APIB, 2020).

sociais (https://www.fepoince.org/). No caso dos pitaguarys, informações estão disponíveis nas páginas do *Facebook* da Federação dos povos indígenas do Ceará (https://pt-br.facebook.com/FEPOINCE/), bem como a participação em programas veiculados pela *internet* ou por "lives" no *Instagram* (https://www.instagram.com/fepoince/, https://www.instagram.com/apiboficial/?hl=pt-br, https://www.instagram.com/guajajarasonia/?hl=pt-br).

Dentre os pedidos, que não se limitam ao atendimento de saúde de acordo com o que a legislação destaca, as lideranças apontam a contenção de invasões, revogação de concessões de exploração, destinação de recursos com o acompanhamento dos indígenas e respeito a sua autonomia.
Como exemplo disso, o Ministério Público Federal (MPF) publicou, em 29 de abril de 2020, uma recomendação para a FUNAI anular a Instrução Normativa Nº 9, que incentiva a grilagem[18] e os crimes ambientais em terras indígenas e, consequentemente, favorece a contaminação dos índios (MILANEZ, 2020; ROCHA et al, 2020).

O pedido urgente para que o Estado cumpra a sua responsabilidade também aponta a necessidade de um acompanhamento especial coordenando as ações entre os órgãos do Estado FUNAI e SESAI, a Defensoria Pública da União (DPU) e Representantes dos Indígenas, como meio de fiscalizar o real cumprimento do que está na Constituição Federal e que foi determinado pelo Supremo Tribunal Federal (STF). Dentre as ordens do STF estão a destinação de recursos, a participação de representantes indígenas nas deliberações e acompanhamento do MPF na avaliação dos processos de compra e destinação dos insumos para a prevenção e tratamento do covid-19, bem como a segurança alimentar.

Azevedo *et al* (2020) apontam que essas medidas, que deveriam estar acontecendo desde março de 2020, foram proteladas ao máximo, sendo negligenciado o caráter de urgência para o enfretamento do covid-19. Sem precisar de uma provocação jurídica, os órgãos indigenistas já deveriam estar realizando tarefas que possibilitassem a manutenção das vidas dos índios. Foi necessário, no entanto, impetrar um pedido para que o STF julgasse a emergência da pauta e mandasse o Estado agir de acordo com a lei.

Em outra frente, na Câmara dos Deputados, os opositores do governo entraram com pedidos para ações emergenciais para os povos indígenas ainda em março de 2020. Esse projeto de lei, entretanto, passou quase três meses para ser aprovado, o que custou muitas vidas indígenas. A falta de celeridade é compreendida de maneira intencional, pois os indígenas são considerados empecilhos para a maior parte dos deputados, porquanto parte da bancada é composta por empresários, pecuaristas, donos de agroindústrias e com negócios extrativistas (APIB, 2020).

18 O MPF ajuizou uma ação civil pública contra a IN Nº 9. A preocupação é de que as reservas indígenas sejam alvo de grileiros, que, amparados por essa Instrução Normativa, possam entrar na justiça para requerer uso das terras e prejudicar ainda mais os processos, que já são excessivamente morosos.

Com efeito, dizimar essas populações seria uma grande vantagem para quem explora o meio ambiente, pois reconhecidamente os indígenas são por demaia ligados à natureza e preservam suas terras, agindo equilibradamente com seu habitat. Os legisladores, nesse caso, teriam um conflito de interesses, pois a concessão de qualquer benefício ou proteção para os índios significa perdas nos seus investimentos e dos planos para explorar o ecossistema (DA SILVA, DA ROCHA LEÃO, 2020).

O DESRESPEITO E A SOBREVIVÊNCIA: A HISTÓRIA DE LUTA DOS POVOS INDÍGENAS É UMA CONSTANTE

Sobreviver é um desafio para os índios que, desde a invasão do Brasil, são alvos das mais nefastas artimanhas para enganar, roubar e matar as diversas etnias. Esse interesse em dizimar os povos tradicionais ainda perdura e é visualizado na exploração dos recursos em suas terras, nos preconceitos das pessoas comuns e no jeito de atuar do Estado (CARDOSO, 2014). Sabe-se que o Governo atual não tem interesse na longevidade dos povos tradicionais, pois sua existência dificulta a exploração das terras. Independentemente da mobilização do Governo para ampliar ou reduzir as políticas públicas de atenção aos povos indígenas e promover a preservação das culturas, a lei precisa ser cumprida. Os direitos diferenciados são garantidos e abrangem as políticas públicas em vários âmbitos, desde o direito à terra, as políticas públicas de educação e de saúde.

O Governo tem a obrigação de fornecer recursos humanos e materiais para a realização dessas políticas, priorizando profissionais que sejam pertencentes às comunidades atendidas. Assim, os AISAN, AIS, professores, profissionais administrativos devem ser formados para atender as necessidades da etnia e dos seus aspectos culturais. Com essa medida, é possível garantir o respeito aos costumes e práticas tradicionais. Além dos contratos de trabalho, a participação das lideranças em conselhos setoriais promove o debate e defesa dos interesses dos povos indígenas, tornando-os protagonistas das decisões sobre o seu futuro (CARDOSO, 2015).

Cardoso (2015) aponta que as mobilizações para a participação nas decisões e a realização de trabalho especializado[19] são modos de proteger a cultura dos povos indígenas, pois favorece manutenção de costumes e meios

19 O trabalho de AISAN e de AIS é considerado especializado, porque envolve o saber étnico e os treinamentos na área de saúde. Assim, os profissionais da saúde indígena recebem treinamentos para identificar as demandas passíveis de notificação e de acionamento das equipes de saúde.

para a realização dos rituais de cura mediante os recursos naturais e sobrenaturais adotados. Assim, os meios de profissionalização daqueles que pretendem atender as diversas etnias englobam os treinamentos que aliam a cultura aos preceitos da Medicina ocidental. Também é sugerida a formação de indígenas na área da saúde, promovendo uma ação na atenção básica que se comprometa com os costumes dos povos.

É consabido o fato de que os desvios de recursos são comuns nos serviços ofertados pelo Governo, e a participação dos indígenas no planejamento e execução das políticas públicas funciona como controle daquilo que é destinado. Na medida em que os indígenas são afastados das funções de execução e planejamento das políticas, muitas perdas acontecem, não apenas no sentido de desvio de recursos, mas também do desvio de finalidade ou da realização inadequada, sem respeito aos aspectos culturais, como, por exemplo, o uso de plantas medicinais e rituais (CARVALHO *et al,* 2020).

Lutando contra desafios cada vez mais complexos, os povos indígenas seguem numa batalha diária para a continuidade dos seus povos. Independentemente de fatores como a pandemia, aspectos como a saúde, a segurança alimentar, a educação, direito a terra e outros fatores que constitucionalmente servem para a garantia de equidade são violados.

A pandemia trouxe à tona um problema que vinha se arrastando e que já demonstrava o sinal de enfraquecimento das conquistas alcançadas no histórico das lutas por dignidade. A redução de equipes de saúde, a escassez de insumos, os desrespeitos às práticas culturais, os preconceitos, a invasão de terras e as ameaças motivadas pela cobiça de outros grupos prejudicam muito a longevidade dos povos (MILANEZ, VIDA, 2020).

O atual problema do covid-19 é um agravamento das condições de sobrevivência, pois, além de se lidar com a ausência do Estado e outras violências, ainda existe um inimigo tão letal. Essa maneira invisível gera morte e destruição e pode estar sendo usada como arma biológica[20] contra grupos que são vulneráveis, uma vez que, como visto nas comunidades indígenas, pouco é feito para evitar o adoecimento, inexistindo investimento para aplicação de protocolos constituídos por organizações como a OMS. Denúncias contra o Estado fazem parte das proferidas pelos organismos de defesa dos

20 Denúncias sobre a ausência de ações para o enfrentamento do covid-19 são realizadas diariamente nas redes sociais das organizações de apoio às causas indígenas. Informações como essa são encontradas nas páginas https://www.facebook.com/apoinme.brasil/, http://apib.info/, https://pt-br.facebook.com/taniapac3/, https://www.instagram.com/apiboficial/?hl=pt-br.

povos indígenas, como a APIB, APOIMNE e o próprio MPF, que reiteradamente solicita do Governo federal a conformidade com o que preconiza a lei sobre os direitos garantidos dos povos indígenas.

O Governo federal não realizou investimentos para tratar dos grupos que poderiam sofrer mais com a contaminação. Os idosos geram muita despesa para o Estado, desde o pagamento de pensões e aposentadorias ao uso mais frequente do SUS. Os pobres, que recebem os auxílios do governo e dependem da saúde pública e da educação pública, também são indesejáveis. Os indígenas entram nesse rol de grupos inconvenientes porque gastam os recursos do Estado e não existe uma compensação financeira. Essa percepção, que coloca a opinião pública contra a existência dos povos indígenas, prejudica as manifestações por direitos, pois deturpa todo o histórico de violências e omite a condição prévia dos povos: de donos das terras brasileiras antes da invasão pelos europeus (MILANEZ, VIDA, 2020).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O atual momento é de incertezas para os povos indígenas. Sofrendo pelo descaso do Estado e pela grave pandemia, as diversas etnias precisam a todo momento esclarecer para o Governo federal que os seus direitos conquistados são garantias constitucionais e a violação dos direitos é um crime sem precedentes, porque é compreendida claramente como genocídio por omissão.

A lei que determina a oferta de recursos e serviços para os povos indígenas, no que diz respeito à saúde, destaca a relevância da inclusão de equipes de saúde para atendimento multidisciplinar na atenção básica para os mais diversos povos, sendo orientado pelos aspectos culturais e pela lei geral da saúde que regulamenta o SUS. Assim, os povos indígenas têm direito a saúde especializada, obedecendo a princípios culturais e ofertando meios de relacionar os saberes tradicionais sobre as suas estratégias de saúde, em conjunto com o que a Medicina oferece para o tratamento e prevenção de doenças. Assim, o emprego dos recursos terapêuticos desenvolvidos milenarmente pelos mais diversos povos deve ser aliado aos recursos e técnicas da Biomedicina, que atribui fármacos industrializados em conjunto com o uso de ervas e chás, por exemplo.

Embora a lei seja clara e o direito a saúde diferenciado seja uma conquista dos povos indígenas, a luta perene para a manutenção dos direitos se

faz necessária, principalmente quando o atual Presidente e seus ministros, reiteradamente, se posicionem contra a manutenção das terras indígenas e dos direitos conquistados. Diariamente são criados artifícios para retirar dos índios as suas riquezas, sendo ameaçadas suas terras por toda sorte de pessoas com objetivos de exploração não sustentável de recursos naturais. Além disso, várias concessões foram permitidas durante a pandemia[21], favorecendo a circulação de pessoas de fora das aldeias, destruição da natureza, usurpação de terras e uma série de mazelas sociais - como os vícios, drogas e escravidão dos índios. Esse fato é divisado com a Medida Provisória 910/2019 e o Projeto de Lei 2633/2020, reconhecidos como legalização da exploração das terras indígenas.

Desta maneira, são de relevo o debate e o esclarecimento da população geral sobre o que acontece com os povos indígenas e acerca da negligência do Estado sobre a oferta de recursos para prevenir e tratar as pessoas em relação à pandemia do covid-19. O risco é iminente para mais uma destruição de grupos étnicos por intermédio de um genocídio por omissão do Estado. A recusa para atender as orientações da OMS e das organizações que defendem os povos indígenas é um franco desrespeito às leis e à conquista de direitos, garantidos constitucionalmente, o que torna criminoso o Estado.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARTICULAÇÃO DOS POVOS INDÍGENAS DO BRASIL – APIB. **Panorama Geral da covid-19.** Disponível em: http://apib.info/. Acesso em 02 de agosto de 2020.

AZEVEDO, M.; DAMASCO, F.; ANTUNES, M. *et al.* Análise de Vulnerabilidade Demográfica e Infraestrutural das Terras Indígenas à covid-19. **Caderno de insumos.** Campinas: NEPO-Unicamp, 2020.

BARRETO, M. L.; BARROS, A, J. D.; CARVALHO, M.S. *et al.* O que é urgente e necessário para subsidiar as políticas de enfrentamento da pandemia de COVID-19 no Brasil? **Revista Brasileira de Epidemiologia,** v. 23, 2020.

BERNARDES, A. G. Saúde indígena e políticas públicas: alteridade e estado de exceção. **Interface-Comunicação, Saúde, Educação,** v. 15, p. 153-164, 2011.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF, Senado, 1998.

_____. Fundação Nacional de Saúde. **Política Nacional de Atenção à Saúde dos Povos Indígenas.** 2. ed. Brasília: Fundação Nacional de Saúde, 2002. 40 p.

21 A permissão para garimpeiros explorarem as terras indígenas é um dos exemplos. O PL 191/2020 prevê a exploração de recursos minerais e de hidrocarbonetos (gás natural e petróleo).

_____. Lei nº. 9.836 de 23 de setembro de 1999. Acrescenta dispositivos à Lei 8.080 de 19/09/1990, instituindo o subsistema de atenção à saúde indígena. **Diário Oficial da União** 1999; 24 set.

CARDOSO, M. D. Saúde e povos indígenas no Brasil: notas sobre alguns temas equívocos na política atual. **Cadernos de Saúde Pública,** v. 30, p. 860-866, 2014.

_____, M. D. Políticas de saúde indígena no Brasil: do modelo assistencial à representação política. LANGDON, E.J., CARDOSO M.D. (Org.) **Saúde indígena:** políticas comparadas na América Latina. Florianópolis: Ed. da UFSC, p. 83-106, 2015.

CARVALHO, M.; GOMES, M.F.C.; CRUZ, O. G. *et al.* Risco de espalhamento da COVID-19 em populações indígenas: considerações preliminares sobre vulnerabilidade geográfica e sociodemográfica. **Relatório Técnico nº 4.** FioCruz, 2020.

DA SILVA, Vinícius Martins; DA ROCHA LEÃO, Pedro Catanzaro. Das escalas da crise às escalas do genocídio: uma pequena leitura dos impactos do covid-19 sobre os povos indígenas no Brasil. **Ensaios de Geografia,** v. 5, n. 10, p. 116-122, 2020.

DE BRITO, Carolina Arouca G. **A história da saúde indígena no Brasil e os desafios da pandemia de covid-19.** Fiocruz, 2020. Disponível em : http://coc.fiocruz.br/index.php/pt/todas-as-noticias/1779-a-historia-da-saude-indigena-no-brasil-e-os-desafios-da-pandemia-de-covid-19.html?tmpl=component&print=1&page=#.XydU4ShKjIU/. Acesso em 20 de julho de 2020.

DE MELO CABRAL, Elizabeth Regina *et al.* Contribuições e desafios da Atenção Primária à Saúde frente à pandemia de COVID-19. **InterAmerican Journal of Medicine and Health,** v. 3, p. 1-12, 2020.

DUARTE, Phelipe Magalhães. COVID-19: Origem do novo coronavirus/COVID-19: Origin of the new coronavirus. **Brazilian Journal of Health Review,** v. 3, n. 2, p. 3585-3590, 2020. –

FREITAS, André Ricardo Ribas; NAPIMOGA, Marcelo; DONALISIO, Maria Rita. Análise da gravidade da pandemia de Covid-19. **Epidemiologia e Serviços de Saúde,** v. 29, p. e2020119, 2020.

INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL. **Relatório dos Casos de Covid-19 dos povos indígenas.** Disponível em: https://covid19.socioambiental.org/?gclid=Cj0KCQjwyJn5BRDrARIsADZ9ykFUc_5zSQa224UB0ILmaX_ctIg0ATZJwF_3Qekal-i8f2qJ7Jcl0HEaAkHyEALw_wcB. Acesso em 02 de agosto de 2020.

JUCA, B. Profissionais de saúde levam a Haia denúncia contra Bolsonaro por genocídio e crime contra a humanidade. **El País,** 26 de julho de 2020. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2020-07-26/profissionais-de-saude-denunciam-bolsonaro-por-genocidio-e-crime-contra-a-humanidade-em-haia.html. Acesso em 27 de julho de 2020.

KASEKER, Mônica Panis; RIBEIRO, Lucas Fernando. O audiovisual como arma de defesa indígena em tempos de Covid-19. **Revista Internacional de Folkcomunicação,** v. 18, n. 40, p. 183-198, 2020.

MACEDO, Yuri Miguel *et al*. COVID–19 no Brasil: o que se espera para população subalternizada? **Revista Encantar-Educação, Cultura e Sociedade,** v. 2, p. 01-10, 2020.

MILANEZ, Felipe. Fighting the invisible anaconda amidst a war of conquest: notes of a genocide. **Ambiente & Sociedade,** v. 23, 2020.

MILANEZ, F.; VIDA, S. Pandemia, racismo e genocídio indígena e negro no Brasil: coronavírus e a política de extermínio. **CLACSO: Pensar la pandemia.** Observatório social del coronavírus. Disponível em: https://www.clacso.org/pandemia-racismo-e-genocidio-indigena-e-negro-no-brasil--coronavirus-e-a-politica-de-exterminio/ Accesso em 30 de junho de 2020.

OLIVEIRA, U.*et al.* **A Modelagem da vulnerabilidade dos povos indígenas no Brasil ao covid-19.** São Paulo: Instituto Socioambiental, 2020.

OLIVEIRA, Wanderson Kleber de *et al.* Como o Brasil pode deter a COVID-19. **Epidemiologia e Serviços de Saúde,** v. 29, p. e2020044, 2020.

PERROTA, Ana Paula. Serpentes, morcegos, pangolins e 'mercados úmidos' chineses: Uma crítica da construção de vilões epidêmicos no combate à covid-19. **DILEMAS: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social, Rio de Janeiro, Reflexões na Pandemia,** p. 1-6, 2020.

PIRES, Luiza Nassif; CARVALHO, Laura; XAVIER, Laura de Lima. COVID-19 e desigualdade: a distribuição dos fatores de risco no Brasil. **Experiment Findings.** v. 21, 2020.

PORSSE, Alexandre A. *et al*. Impactos Econômicos do COVID-19 no Brasil. Nota **Técnica NEDUR-UFPR No 01-2020.** 2020.

RIBEIRO, Darcy. **Os índios e a civilização.** Global Editora e Distribuidora Ltda, 2017.

ROCHA, Diogo F. da *et al.* **A vulnerabilização dos povos indígenas frente ao COVID-19:** autoritarismo político e a economia predatória do garimpo e da mineração como expressão de um colonialismo persistente. 2020.

WERNECK, Guilherme Loureiro; CARVALHO, Marilia Sá. **A pandemia de COVID-19 no Brasil:** crônica de uma crise sanitária anunciada. 2020.

EDUCAÇÃO PARA O TRABALHO NO MUNDO PÓS-PANDEMIA

FELIPE LUSTOSA BRÍGIDO[1]
MARININA GRUSKA BENEVIDES[2]

INTRODUÇÃO

Com início em março de 2020, seguindo as orientações da Organização Mundial de Saúde (OMS), os governos estaduais e municipais no Brasil adotaram a política de isolamento social como meio de conter a disseminação do novo coronavírus.

A falta de capacidade, de recursos e de vontade dos governos de vários países para lidar com o que a OMS declarou, em 30 de janeiro de 2002, como uma "emergência em saúde pública de importância internacional", elevou o nível de preocupação dos dirigentes da referida Organização com a disseminação da covid-19. Em 11 de março de 2020, quando a OMS afirmou ser a doença uma pandemia, o novo coronavirus já estava em mais de uma centena de países e, no Brasil, acometimentos e mortes por ele causados começavam a se multiplicar.

No contexto brasileiro, no qual a pandemia se agravou e/ou tem ocorrido em concomitância com outras crises (do desemprego, política, institucional etc.), segundo as regras de isolamento social e de quarentena emitidas pelo Ministério da Saúde, ficaram a cargo de autoridades locais de saúde os procedimentos a serem adotados em relação aos pacientes com suspeita ou confirmação de infecção por covid-19 (BRASIL, 2020). A política de isolamento social adotada por governadores e prefeitos agravou os conflitos de interesse entre os poderes instituídos (Executivo, Legislativo e Judiciário) e representantes do empresariado e outros grupos da sociedade civil, notadamente

1 Doutorando em Políticas Publicas
2 Psicóloga, bacharel em direito, mestra e doutora em sociologia pela UFC; Professora do Programa de Políticas Públicas da UECE

pelas repercussões diretas sobre o mundo do trabalho e pelo agravamento do desemprego, precarização das relações laborais e mortalidade empresarial.

Por onde quer que se olhe, o aprofundamento da crise socioeconômica associada à covid-19, ao tempo em que tem feito avançarem as pesquisas para a descoberta de uma vacina capaz de conter a pandemia, tem estimulado estudos em vários campos do saber, tais como os que dizem respeito à promoção de políticas públicas de educação profissional tecnológica (EPT).

Segundo o Ministério da Educação, a EPT é uma modalidade de ensino prevista na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), cujo propósito maior é preparar os alunos para o exercício de profissões e para a inserção no mundo do trabalho e na vida societária numa perspectiva cidadã. A EPT abrange cursos de qualificação, de habilitação técnica e tecnológica e de pós-graduação, os quais são organizados com a intenção de proporcionar o aproveitamento contínuo e articulado dos estudos por ela promovidos (BRASIL, 2019).

A pesquisa empreendida junto às produções de autores contemporâneos possibilitou descrever as principais mudanças que se processaram no mundo do trabalho e vislumbrar os desafios das políticas públicas de EPT implantadas no Brasil num contexto no qual a crise socioeconômica é agravada pela pandemia da covid-19. ressupondo, de saída, que tal modalidade de ensino deve preparar os estudantes para lidar com um novo mundo do trabalho, não somente caracterizado pela prevalência de postos precários e altos índices de desemprego mas, também, pela necessidade do desenvolvimento de estratégias de enfrentamento de realidades de incertezas de várias ordens, este estudo aponta a urgência de adequação das organizações educacionais que desenvolvem as políticas públicas de EPT ao mundo pós-pandemia.

AS TRANSFORMAÇÕES NO MUNDO DO TRABALHO

O mundo do trabalho contemporâneo é afetado pela desregulamentação e flexibilização da legislação trabalhista, em meio ao processo de financeirização da economia, próprio do neoliberalismo, e daquilo que se convencionou chamar de “globalização”, pela referência às transformações recentes do capitalismo e dos modos gestores da produtividade. Novos significados têm sido emprestados ao trabalho humano, modificando as maneiras de pensar, agir e sentir no ambiente laboral, o que se justifica por diversos fatores,

tais como inovação tecnológica, velocidade na prestação de serviços, otimização dos processos de trabalho, necessidade de conquista de mais mercados e a busca por melhoria contínua para a sobrevivência organizacional.

A contínua precarização do trabalho é uma tendência que se desenvolve em sintonia com os preceitos neoliberais, que contribuem para incrementar as relações sociais de exploração em benefício das classes socialmente privilegiadas, auxiliando a reprodução das condições degradantes de vida dos trabalhadores, marcadas pelos baixos níveis de proteção social advindos da perda de direitos provocada pela flexibilização e pelo descompasso entre o incremento da produtividade e a distribuição de renda em nossa sociedade (BRAGA, 2017).

Na sociedade hodierna, que é classificada por De Masi (1999) como "pós-industrial", em meio à ascensão do capital transnacional, guerra de mercado e tecnologias que permitem o gerenciamento do trabalho para maximizar a produção, as pessoas acumulam papéis diversificados no mundo do trabalho e as organizações encontram no "saber" um diferencial competitivo. Recursos como a inteligência, o conhecimento e a criatividade são incrementados pelas tecnologias da informação, que criam ambientes de aprendizagem favoráveis à produção de conhecimentos e produtos.

A redução de postos de trabalho em setores primários e secundários da economia e a progressiva diminuição da proteção social dos trabalhadores e do trabalho formal avançaram com a superação da rigidez do taylorismo-fordismo; com as novas tecnologias da gestão do toyotismo e com o incremento da automação. Não se pode dizer, todavia, que a ampliação de postos no setor de serviços e o aparecimento de novas modalidades organizacionais (instituições terceirizadas, o *crowdsourching*[3], companhias virtuais e empresas que atuam sob a lógica da economia *"on-demand"*- comercializando seus produtos e oferecendo seus serviços por meio de aplicativos) têm significado a valorização da força de trabalho.

Igualmente, é problemático afirmar que o estímulo à aquisição de mais conhecimentos e a facilidade de acesso dos trabalhadores às novas manei-

3 *Crowdsourcing* (em português, contribuição colaborativa ou colaboração coletiva), é uma palavra em língua inglesa, composta de *crowd* (multidão) e *outsourcing*(terceirização). Por definição, o *crowdsourcing* combina os esforços de voluntários identificados ou de trabalhadores em tempo parcial, num ambiente onde cada colaborador, por sua iniciativa, adiciona uma pequena parte para gerar um resultado maior. O "crowdsourcing" distingue-se de terceirização pelo fato de o trabalho ser feito por um público indefinido, em vez de ser encomendado ou atribuído a um grupo especificamente designado para realizá-lo.

ras de aprendizagem tenham contido a tendência de enxugamento corporativo. A prevalência de uma orientação empresarial direcionada à satisfação do cliente, conquanto no plano discursivo considere os trabalhadores como "clientes internos", não se traduz concretamente na redução de postos de trabalho precarizados. O que se convencionou chamar de "reestruturação produtiva", para dizer das mudanças que se processam no mundo do trabalho, tem se objetivado como proliferação de condições laborais precárias com uma baixa remuneração oferecida aos trabalhadores.

Não é por outra razão que os autores que refletem sobre as transformações do mundo do trabalho denunciam as estratégia das empresas de apropriação e o uso da criatividade das pessoas como instrumento a serviço da acumulação financeira e a falácia de discursos como os de solidariedade e colaboração no trabalho em equipe; autogestão da carreira; autonomia frente à condução do negócio próprio; empreendedorismo etc. Em virtude das exigências que constantemente se multiplicam na prática laboral, é possível observar que o conhecimento incorporado por meio da educação, o qual implica o desenvolvimento de novas habilidades, é motivo suficiente para se intensificar a exploração do trabalhador (SOUZA, 2018).

O mercado de trabalho, considerado como um dos aspectos relevantes em matéria de análise socioeconômica e definido como o espaço no qual empregados trabalhadores e empregadores se encontram para negociar remuneração e força de trabalho, passou por uma radical reestruturação com o aumento da competição e estreitamento da margem de lucro das empresas; ascensão de um mercado fortemente volátil; surgimento de outras modalidades organizacionais; reformas trabalhistas; enfraquecimento do poder sindical e grande quantidade de mão de obra excedente. Tudo isso tem corroborado o recrudescimento da vulnerabilidade da classe trabalhadora, o crescimento da informalidade e a imposição de regimes e contratos de trabalho mais flexíveis, tais como os em tempo parcial e temporário, bem como a subcontratação. As pressões empresariais para que o Estado assuma a responsabilidade de capacitar trabalhadores para atender às novas exigências do mercado se objetivam nas políticas públicas de EPT e na crescente demanda de subsídios públicos com esse fito.

Pochmann (2012) reitera a noção de que a grande piora em termos de rendimentos e a precarização do trabalho que o Brasil experimenta nos últimos anos contribuem para a reprodução das desigualdades socioeconômi-

cas, principalmente pelo fomento à desvalorização do trabalho, com a busca incessante da redução de seu custo. Em meio ao que o referido autor chama de "ciclo de financeirização da riqueza", observa-se um movimento que combina a falta de capacidade de absorção adicional da fração excedente de mão de obra com as subcontratações da força de trabalho, fato que é agravado pela ascensão do autosserviço.

As diversas alterações no mundo do trabalho, que vêm remodelando a sua configuração, manifestam-se de maneira cada vez mais intensa com inovações tecnológicas e novos desenhos propostos para os distintos modos de produção. É comum, nos dias de hoje, associar a evolução digital a novas maneiras de contextualização do trabalho; as empresas no mercado digital se consolidam por meio de plataformas que utilizam aplicativos eletrônicos para conectar trabalhadores a empresários.

Ao descrever a explosão do novo proletariado de serviços, Antunes (2018) revela a existência de quatro fenômenos que delineiam e reforçam a ascensão do trabalho instável e inseguro, mostrando modos contemporâneos de exploração da classe trabalhadora, como o *zero hour contract* – um serviço prestado sem contrato formal, nem direitos assegurados e existindo somente por demanda, os fenômenos da *uberização*, da *pejotização,* da terceirização e a figura do escravo digital. A proliferação do trabalho virtual, conectado à *internet,* vem consolidando a reestruturação produtiva como algo perene, num movimento de crescente inserção e avanço das atividades *on-line* nas cadeias produtivas globais.

Esse novo mercado de trabalho vê agravada a situação de vulnerabilidade dos trabalhadores em países periféricos, os quais são compelidos a conviver com a excessiva exploração da força de trabalho, a qual costuma lidar com condições de remuneração baixa e pouca segurança no emprego. O fato de os países em desenvolvimento se tornarem os principais destinos da produção em massa fomentada pelo capital transnacional e, portanto, recepcionarem boa parte dos investimentos dos países centrais, se constitui muitos mais como um problema do que como uma solução para melhorar a situação dos trabalhadores, ante a reestruturação produtiva imposta pelo mercado aos trabalhadores.

A vertiginosa aceleração no ritmo de inovação de produtos, consumo, exploração de diversificados nichos de mercado altamente especializados e de pequena escala, processos de fusões corporativas, terceirização e quar-

teirização potencializam as mudanças na estruturação do mercado de trabalho e a desregulamentação de relações laborais.

Harvey (2006) entende que vivemos um tempo no qual a modernidade fordista convive coerentemente com a pós-modernidade flexível, de modo que o novo mercado de trabalho, notoriamente, incorpora conceitos ligados a adaptabilidade, flexibilidade e dinamismo dos trabalhadores e das empresas, contando com um Estado permanentemente atento e temeroso quanto à fuga de capitais. As políticas econômicas de atração e permanência de determinados volumes de recursos se constituem como um importante trunfo no cenário de acirrada competição internacional e de crescente endividamento do poder púbico. A violenta concorrência internacional tanto gera a fragmentação do processo produtivo como a insegurança para as classes que vivem do trabalho.

Assim, temos um mundo do trabalho marcado por altos níveis de heterogeneidade, complexidade e fragmentação, no qual as pessoas são obrigadas a se adaptarem a um mercado de trabalho desestruturado, desregulamentado e permeado pelos elevados índices de desemprego e informalidade. A precarização das relações laborais, protagonizada pela flexibilização das leis trabalhistas e perda de direitos e benefícios de proteção social historicamente conquistados, é tão crescente quanto a ascensão da chamada "economia do conhecimento" que demanda um novo "perfil de trabalhador", adequado às novas exigências do mercado, pautando-se pelos requisitos como o da polivalência.

Na atual realidade dos altos níveis de desemprego, a educação passa a ser vista como uma espécie de mercadoria supervalorizada pelos empregadores, cuja maior intenção é potencializar o uso do "saber" como recurso para o incremento da produção. As políticas públicas de EPT assumem, pois, relevância como alternativa de enfrentamento às novas demandas advindas das profundas transformações do mundo do trabalho e da crise socioeconômica.

O que dizer, porém, da crise provocada pela covid-19 no mercado de trabalho brasileiro, no qual o desemprego e a mortalidade empresarial já eram preocupantes, mesmo antes do aparecimento oficial da doença no País? Que desafios devem ser assumidos pelo poder público naquilo que se refere à EPT, considerando o mercado de trabalho no mundo pós-pandemia?

A REALIDADE DE DESEMPREGO EM MEIO À CRISE DA COVID-19

Ligeira vista d'olhos sobre os saldos negativos entre admissões e desligamentos registrados no período de março a maio de 2020 revela o influxo da pandemia no mercado de trabalho formal e permite vislumbrar a gravidade do que se registrou no mercado informal. O Quadro 01 exprime os saldos entre contratações e demissões no período de janeiro a maio de 2020, conforme os dados oficiais sobre a evolução do emprego formal no Brasil:

Quadro 01 – Saldo entre contratações e demissões no mercado de trabalho formal brasileiro, registradas durante os primeiros cinco meses de 2020

Mês	Admissões	Desligamentos	Saldo
Janeiro	1.472.059	1.356.861	115.198
Fevereiro	1.566.643	1.339.291	224.818
Março	1.404.847	1.657.530	(-) 240.702
Abril	618.704	1.521.545	(-) 860.503
Maio	703.921	1.035.822	(-) 331.901

Fonte: Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED), 2020.

É notório que o ápice no número de desligamentos, bem como o início da trajetória marcada pela sucessão de saldos negativos, deu-se m março de 2020, período em que o Brasil começou a lidar com os desafios inerentes ao enfrentamento do novo coronavírus. Configura-se, pois, um quadro complicado, sobretudo se considerado o fato de o Brasil haver mostrado ao final do primeiro trimestre de 2020, uma taxa de desocupação de 12,2% (IBGE, 2020).

A implementação da política de isolamento social teve como uma de suas principais consequências a paralisação de atividades econômicas, em especial das comerciais e de prestação de serviços considerados como não essenciais, oferecidos por empresas de setores diversos. Em outras palavras, o setor terciário da economia foi o mais afetado. Vale lembrar que esse setor representa as atividades de comércio de bens e de prestação de serviços, as quais, apesar da franca expansão em tempos de capitalismo flexível, não conseguiram fazer face ao desemprego estrutural. Além do mais, a pandemia permitiu que muitos empregadores descobrissem a tecnologia como uma forte aliada na redução de custos de produtividade e na otimização do tempo dos trabalhadores e dos processos de trabalho.

Até que se encontre a vacina que imunizará a população, as autoridades sob grande consenso que a pandemia da covid-19, que ultrapassou a

seara da saúde, continuará verberando em outras dimensões da vida social e econômica, impelindo empresários a demitirem milhares de trabalhadores sob a justificativa de prejuízos acumulados em virtude da suspensão temporária ou da dificuldade de retomada das atividades produtivas.

Não é por outro motivo que se deduz que o mundo do trabalho pós-pandemia será caracterizado pela maior escassez de empregos formais e que esses, em sua maioria, terão seu grau de precarização ampliado. Pires *et al* (2020), por exemplo, partem desse tipo de conclusão para apontar a necessidade de se desenhar novas políticas para proteger as populações de baixa renda e menos escolarizadas da crise de saúde pública e das mazelas provocadas pelo colapso econômico associado à pandemia do covid-19. Notório é o fato de que o aumento do desemprego associado à política de isolamento social afetou desproporcionalmente os mais pobres, socioeconomicamente mais vulneráveis.

Komatsu e Naercio Filho (2020), em seus estudos, chegaram a resultados mostrando que cerca de 37 milhões de pessoas estão em setores diretamente afetados pelo extenso período imposto de isolamento social no Brasil. São pessoas que denotam, comparativamente a outros setores, um grau inferior de escolaridade e um baixo nível de rendimentos do trabalho, além de possuírem um índice de informalidade comparativamente maior. Mencionados autores reforçam a ideia de que a crise socioeconômica associada à covid-19 tende a afetar de maneira mais incisiva os trabalhadores que se encontram em postos cujas condições laborais são mais precárias. Concluem que, em períodos de recessão econômica como o que ora vivemos, os "informais", com baixa escolaridade, que já possuem renda menor, se tornam mais vulneráveis, até porque não podem ter acesso a garantias trabalhistas, como ao seguro-desemprego.

As negativas influências da crise provocada pela paralisação temporária das atividades econômicas não essenciais, principalmente no setor de serviços, haja vista a necessidade de isolamento social, não se restringem apenas à redução no número de empregos formais. Os efeitos repercutem inclusive sobre a oferta de trabalho, que é afetada pelas altas das taxas de morbidade e de mortalidade, "[...] seja devido ao tempo necessário para o tratamento e recuperação das pessoas infectadas como também daquelas pessoas que virão a óbito devido à doença". (PORSSE *et al,* 2020, p. 9).

Entre as ações tomadas pelo poder público, em caráter emergencial, no combate ao desemprego associado à pandemia da covid-19, tivemos a edição de normas que permitiram a suspensão do contrato de trabalho e a redução da jornada e do salário; a concessão do benefício do auxílio emergencial para os trabalhadores informais; a possibilidade de antecipação de férias coletivas; a ampliação do banco de horas; o aumento do teletrabalho (*home office*); e a possibilidade do saque emergencial do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS). Segundo Zylberstajn (2020), são medidas que primam pela tentativa de manutenção do fluxo de renda, consumo e emprego dos trabalhadores.

Relatórios produzidos por organismos da sociedade civil brasileira, tanto divulgam dados preocupantes com estimativa de um número de meio bilhão de pessoas que serão empurradas para a pobreza tendo em vista a pandemia, como sugestionam a união de países em desenvolvimento para reivindicar que as economias centrais destinem recursos com vistas a evitar catástrofes sociais de grande monta.

Enquanto o Fundo Monetário Internacional (FMI) prevê que a covid-19 provoque uma recessão planetária prolongada e infinitamente mais grave do que a crise financeira de 2008, a Organização Internacional do Trabalho (OIT) propaga estimativas dos choques sociais da pandemia e adverte do fato de que 25 milhões de pessoas perderão o emprego, e a renda dos trabalhadores é susceptível de passar por um declínio da ordem de U$ 3,4 trilhões, sendo que alguns grupos serão mais afetados, a exemplo dos trabalhadores informais e das mulheres.

Ao que tudo indica, um contingente cada vez maior de pessoas enfrentará mais agudamente o “fantasma da inutilidade” de que nos fala Sennett (2015), ao analisar o significado da capacitação em sua modalidade mais ampla, o talento, como a tradução do valor econômico de um trabalhador. Decerto, a inutilidade de que o autor nos fala não é referida ao mundo pós-pandemia e sim à cultura do novo capitalismo, que tem como características a oferta global de mão de obra mais barata e altamente qualificada; a automação reduzindo os postos de trabalho mediante o emprego de novas tecnologias; e a gestão do envelhecimento que se traduz na capacidade de inovação das empresas, na necessidade de formação/capacitação permanente, no potencial dos trabalhadores para o desenvolvimento de novas aprendizagens, segundo a lógica de curto prazo. Num contexto, porém, no qual a covid-19

devastou as economias do mundo inteiro, não se pode esperar um resultado diferente do aprofundamento da inutilidade.

Entre as posições alternativas apontadas para lidar com o "fantasma da inutilidade", o referido autor ressalta o acesso à educação e à capacitação especial por parte dos jovens como o remédio ideal, ao tempo em que destaca a utilidade das participações dos voluntários como alternativa ao trabalho formal, considerando que "sentir-se útil significa contribuir com algo de importância para os outros". (SENNET, 2006, . 173).

Sendo assim, que perspectivas vislumbrar na EPT, cujo propósito que se define na Lei de Diretrizes Bases da Educação Nacional (BRASIL, 2019), como o de preparar os alunos para o exercício da cidadania, para a inserção e atuação responsável no mundo do trabalho e na vida societária?

OS DESAFIOS DA EPT EM TEMPOS DE CRISE

Segundo os dados da Organização das Nações Unidas, amplamente divulgados nos *media,* a maioria dos estudantes no mundo inteiro está fora da escola, como medida para conter a disseminação da covid-19. No Brasil, a situação não é diferente e organizações educacionais públicas e privadas, na medida das possibilidades, estão adotando como alternativa o uso de recursos digitais para disponibilizar conteúdo e favorecer experiências de aprendizagem inspiradas na modalidade de Ensino à Distância (EaD).

As limitações relativas ao atendimento da população em idade escolar no País são inúmeras. No ensino básico, por exemplo, a Nota Técnica elaborada pelo Conselho Nacional de Educação e enviada ao Ministério da Educação, em abril de 2020, ressaltou sobremaneira o desafio de ter a tecnologia como aliada, em face da desigualdade educacional; da dificuldade de acompanhamento mais próximo dos estudantes com propensão ao abandono e à evasão escolar; do choque emocional da pandemia nos alunos e profissionais da Educação. Destacou, ainda, as precauções com a saúde quando do retorno gradual às aulas; as dificuldades de cumprimento da carga horária determinada em lei; e a necessidade de avaliação diagnóstica, de institucionalização de políticas de recuperação da aprendizagem, de comunicação frequente com os pais e os responsáveis pelos educandos, de fortalecimento da relação família-escola e de articulação entre as instituições locais que influenciam a política educacional.

Numa modalidade de ensino diretamente ligada ao mundo do trabalho, a EPT, as reflexões sobre os potenciais obstáculos a superar no que se refere à oferta do ensino remoto comportam o mesmo raciocínio. Deixam mais evidentes, no entanto, as preocupações com o mundo do trabalho pós-pandemia, de modo geral, e com novo mercado de trabalho, de maneira específica.

Viegas (2018) evidencia que as alterações nas relações de trabalho passaram a demandar dos trabalhadores maior complexidade de conhecimentos e talentos ligados à inovação e à capacidade de aprendizagem. São mudanças que fortalecem a relevância dos processos que envolvem o ato de aprender, o qual aufere cada vez mais importância na constituição das estratégias traçadas no mundo empresarial. Seguindo a lógica da produção flexível, as pessoas passam a assumir a inteira responsabilidade pela sua qualificação. Essa autonomia sobre o processo de formação, muitas vezes, exime o Estado do agravamento de problemas ligados à empregabilidade, isto é, à capacidade de o trabalhador se manter empregado; o ônus da falta de trabalho é transferido para o desempregado.

Magalhães e Castioni (2019) alertam para a noção de que, apesar do aumento na oferta de EPT no Brasil, não se percebe eficácia nas aproximações entre oferta e demanda por empregos. Entendem que há uma baixa articulação entre o sistema produtivo e as instituições de EPT no País e que os governos brasileiros, recorrentemente, pecam na adoção de suas iniciativas, ao negligenciar a coordenação entre demanda de emprego e oferta de qualificação. Iniciativas públicas como o Programa de Acesso ao Ensino Técnico (Pronatec) são exemplos que “falharam em conectar o mundo da escola com o mundo do trabalho e foram políticas desconectadas com a oferta de emprego”. (MAGALHÃES; CASTIONI, 2019, p. 7).

A urgência de consolidar a oferta de uma EPT integrada ao ensino médio, com um currículo comum, capaz de combinar assuntos gerais com possibilidades de aprendizagem baseadas no trabalho, é fator a ser pensado, tendo em vista a possibilidade de reavivar a motivação dos estudantes que de outra maneira poderiam abandonar o ambiente escolar prematuramente. A compatibilização dos conteúdos técnico-profissional com o geral é necessária para elevar o grau de escolarização da força de trabalho disponível. Isso reduziria o risco de incorrer na separação rígida entre os conteúdos, o que, por sua vez, poderia agravar a desigualdade de oportunidades e o aumento

da taxa de abandono escolar, prejudicando as perspectivas de carreira dos estudantes (UNESCO, 2012).

Kuenzer (2002) assegura que o estímulo a políticas que fomentem a EPT integrada ao ensino médio é essencial para que grande parte da juventude possa se efetivar em um posto de trabalho, uma vez que os cursos profissionalizantes se constituem, na maioria das vezes, como a alternativa para que possam continuar seus estudos na universidade. O ensino médio articulado à EPT cumpriria seu papel de atender a duas demandas sociais: o acesso dos alunos egressos ao mundo laboral e o prosseguimento dos estudos. Omitir sua oferta seria retirar desse público jovem a possibilidade de escolha quanto à extensão ou não de sua escolarização.

Tais políticas devem trazer aspectos inovadores no sentido de deslocar a tradicional ideia de qualificação para a moderna de competência, o que se pode materializar por meio da articulação das habilidades básicas, específicas e da gestão. É nesse contexto de mudanças produtivas que a noção de competência pode assumir centralidade, na qualidade de princípio orientador das políticas que buscam articular trabalho e educação. A demanda por um profissional eclético ou multidisciplinar vai ser uma das maiores consequências dessas alterações, uma vez que é nas instituições de ensino que serão preparados aqueles que se responsabilizarão por conduzir novos processos de trabalho (SOUSA; PEREIRA, 2012).

Andrade (2010) entende que o novo contexto que cerca o mundo do trabalho demanda investimentos na senda educacional, os quais devem ter o foco na perspectiva da competência, levando em consideração dois aspectos importantes ligados à qualificação profissional: a autonomia e a responsabilização no trabalho. O desenvolvimento de capacidades múltiplas, a exemplo da articulação e mobilização de conhecimentos, atitudes e valores ínsitos à ação laboral, é uma das premissas da nova dinâmica do sistema produtivo. Os trabalhadores que desenvolvem novas capacidades técnicas, sociocomunicativas e metodológicas tornam-se capazes de influenciar no processo produtivo, de modo a trazer inovações que auxiliem no prolongamento da vida da empresa no mercado.

Entre os grandes desafios de se educar para o trabalho no mundo pós-pandemia estão o redesenho e a implementação de políticas públicas de EPT capazes de responder a duas demandas simultâneas: a promoção de qualificação da mão de obra local em consonância com as exigências de um

mercado globalizado e a formação cidadã de seus alunos para superar as situações de crise. Nesse movimento, caberá ao Estado assumir maior parcela de responsabilidade perante o desenvolvimento de competências e habilidades agora demandadas por um mercado em profunda recessão. Mais do que o desafio de desenvolver políticas públicas que propiciem melhores condições de empregabilidade aos estudantes, cumpre ao Estado estimular reflexões sobre as opções de trabalho fora do mercado formal e de favorecer a ampliação do diálogo sobre os desafios da EPT no mundo pós-pandemia.

CONCLUSÃO

Os desafios a serem enfrentados pela educação para o trabalho no mundo pós-pandemia são inúmeros e a promoção de políticas públicas de EPT demandam a ampliação do diálogo social sobre os meios de amenizar ou mesmo de reverter os efeitos negativos associados à crise intensificada pela paralisação das atividades de setores econômicos diversos, havidos como não essenciais, como estratégia de combate à disseminação do novo coronavírus pelo País. Essa modalidade de ensino deve preparar estudantes para lidar com um mercado de recrudescimento da precarização das relações laborais e de vertiginoso aumento do desemprego.

Dentre os desafios expressos, está a necessidade de emergência de políticas públicas de EPT que impliquem: 1) maior responsabilização do Estado para com a melhoria das condições de empregabilidade dos alunos, 2) melhor articulação entre os mundos da escola e do trabalho, apoiada no aprofundamento da conexão entre demanda e oferta por emprego, 3) fomento à oferta de uma EPT integrada ao ensino médio, com a consolidação de um currículo comum capaz de compatibilizar os conteúdos ligados à formação profissional e cidadã; e 4) incorporação de aspectos inovadores, com o foco na perspectiva da competência, com o desenvolvimento de capacidades, atitudes, valores e habilidades simultaneamente ligados à exigência de mercado e à urgência de estabelecer escolhas inovadoras, para enfrentar um mundo no qual as crises se multiplicam e se penetram, conectando várias dimensões da vida societária.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDRADE, F. R. B. A Política de Educação Profissional no Brasil e no Ceará: o desafio da articulação do ensino médio com a educação profissional. *In:* Congresso Ibero-Luso-Brasileiro de Política e Administração da Educação, 2010, Lisboa (PT); Cáceres (ES). **Cadernos ANPAE.** Niterói: ANPAE, 2010, v. 1.

ANTUNES, Ricardo. **O privilégio da servidão:** o novo proletariado de serviços na era digital. São Paulo: Boitempo, 2018. Coleção Mundo do Trabalho.

BRAGA, Ruy. **A rebeldia do precariado:** trabalho e neoliberalismo no Sul global. São Paulo: Boitempo, 2017.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica, 2020. Brasília, 16 abr. 2020. Disponível em: < https://www.gov.br/mec/pt-br/acesso-a-informacao/institucional/secretarias/secretaria-de-educacao-profissional >. Acesso em 10 jul. 2020.

_____. Ministério da Saúde. Agência Saúde. Últimas notícias. **Saúde regulamenta condições de isolamento e quarentena.** Brasília, 13 mar. 2020. Disponível em: <https://www.saude.gov.br/noticias/agencia-saude/46536-saude-regulamenta-condicoes-de-isolamento-e-quarentena>. Acesso em: 13 Jul. 2020.

_____. Ministério do Trabalho. Programa de Disseminação das Estatísticas do Trabalho. Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED). Brasília, maio 2020. Disponível em: <http://pdet.mte.gov.br/novo-caged?view=default
>. Acesso em: 11 jul. 2020.

DE MASI, Domenico. **A sociedade pós-industrial.** 2.ed. São Paulo: Editora Senac, 1999.

FRIGOTTO, Gaudêncio. A relação da educação profissional e tecnológica com a universalização da educação básica. Trabalho: Horizonte 2021. **Educ. Soc.,** Campinas , v. 36, n. 132, p. 821-826, Set. 2015 . Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302015000300821&lng=en&nrm=iso>. Accesso em: 21 Ago. 2019.

HARVEY, David. **A condição pós-moderna.** Uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural: Acumulação flexível – transformação sólida ou reparo temporário. São Paulo: Edições Loyola, 2006.

KOMATSU, Bruno Kawaoka; MENEZES FILHO, Naercio Aquino. **Simulações de impactos da COVID-19 e da renda básica emergencial sobre o desemprego, renda e pobreza e desigualdade.** *Policy paper.* Nº 43. Insper. Centro de Políticas Públicas. Abril/2020. Disponível em: <https://www.insper.edu.br/wpcontent/uploads/2020/04/Policy-Paper-v14.pdf>. Acesso em 8 Jul. 2020.

KUENZER, Acacia Z. A escola desnuda: reflexões sobre a possibilidade de construir o ensino médio para os que vivem do trabalho. *In:* ZIBAS, D; AGUIAR, M.A; BUENO, M. S. (Org.). **O ensino médio e a reforma da educação básica.** Brasília, DF: Plano, 2002. p. 229-330.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua: trimestre jan-fev-março. Brasília, 15 maio 2020. Disponível em: < https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/27946-divulgacao-semanal-pnadcovid1.html?=&t=o-que-e >. Acesso em 12 de Jul. 2020.

MAGALHAES, Guilherme Lins de; CASTIONI, Remi. Educação Profissional no Brasil – expansão para quem? **Ensaio:** aval.pol.públ.Educ., Rio de Janeiro, 2019. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-40362019005002104&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 14 Jun. 2019.

POCHMANN, Marcio. **Desenvolvimento, trabalho e renda no Brasil:** avanços recentes no emprego e na distribuição dos rendimentos. São Paulo : Editora Fundação Perseu Abramo, 2010.

SENNETT, Richard. **A cultura do novo capitalismo.** Trad. Clóvis Marques. 5. ed. Rio de Janeiro/São Paulo: Record, 2015.

SOUSA, Salviana de Maria Pastor Santos; PEREIRA, Maria Eunice Ferreira Damasceno. *In:* SILVA, Maria Ozarina da Silva e YAZBEK, Maria Carmelita. **Políticas públicas de trabalho e renda no Brasil contemporâneo** (Orgs..), 3. ed. São Paulo: Cortez, 2012.

SOUZA, Jessé. **A classe média no espelho:** sua história, seus sonhos e ilusões, sua realidade. Rio de Janeiro: Estação Brasil, 2018.

PIRES, Luiza Nassif; CARVALHO, Laura; XAVIER, Laura de Lima. **COVID-19 e desigualdade:** a distribuição dos fatores de risco no Brasil. **Research gate.** Abr. 2020. Disponível em: <https://ondasbrasil.org/wp-content/uploads/2020/04/COVID-19-e-desigualdade-a-distribui%C3%A7%C3%A3o-dos-fatores-de-risco-no-Brasil.pdf>. Acesso em: 10 Jul. 2020.

PORSSE, A. A.; SOUZA, K. B. de; CARVALHO, T. S.; VALE, V. A. **Impactos Econômicos do COVID-19 no Brasil.** Nota Técnica. Nº 01-2020. Núcleo de Estudos em Desenvolvimento Urbano e Regional (NEDUR). Universidade Federal do Paraná (UFPR): Curitiba, Abril/2020.

Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura - UNESCO. **Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo.** Los jóvenes y las competencias: Trabajar con la educación, 2012. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0021/002180/218083s.pdf>. Acesso em: 9 jul. 2020.

VIEGAS, Moacir Fernando. Contribuições da psicologia do trabalho para o campo trabalho e educação. **Reflexão e Ação**, Santa Cruz do Sul, v. 26, n. 3, p. 165-180, nov. 2018. ISSN 1982-9949. Disponível em: <https://online.unisc.br/seer/index.php/reflex/article/view/12160>. Acesso em: 11 jun. 2019.

ZYLBERSTAJN, Hélio. **COVID-19:** A Potência das Medidas Trabalhistas. Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas – FIPE. Nº 475. Abril. 2020. p. 14-19. Disponível em: < https://downloads.fipe.org.br/publicacoes/bif/bif475a.pdf#page=14>. Acesso em: 13 Jul. 2020. ISSN 1678-6335.

COVID-19, VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER E O USO DE TECNOLOGIAS

DESAFIOS IMPOSTOS PARA AS POLÍTICAS PÚBLICAS

LAURA HÊMILLY CAMPOS MARTINS[1]
BEATRIZ DUARTE LIMA DE ARAÚJO[2]
MARIA JAQUELINE MAIA PINHEIRO[3]

INTRODUÇÃO

No final de 2019, na cidade de Wuhan, surge o coronavírus (COVID-19). Em 31 de dezembro de 2019, a China anuncia um surto. A rapidez com que o vírus se espalha é impressionante. Muitos países não estão preparados para detê-lo, ou mesmo frear a propagação e evitar o colapso do sistema de saúde.

A pandemia provocada pelo coronavírus é um problema que entrou na agenda não apenas de estados e municípios, mas também dos organismos internacionais, que buscam soluções coletivas com o intuito de evitar o alastramento da doença, com suporte na cooperação entre países.

Crises promovem mudanças estruturais e convocam ações incisivas e, em tempos de COVID-19, surgem demandas de maiores articulações do Estado em distintas áreas, como na saúde, na assistência, na economia. Ora, uma sociedade em crise é convidada a repensar as necessidades que tenciona priorizar. Assim, discute-se o destino de verbas públicas para a garantia de padrões que atendam as despesas mínimas com alimentação, educação e saúde daqueles que são afetados pelo desemprego e ausência de renda em

1 Assistente Social. Especialista em Serviço Social, Políticas Públicas e Direitos Sociais. Mestra em Sociologia. Discente do Doutorado do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Estadual do Ceará.
2 Engenheira de Telecomunicações. Especialista em Gerência de Projetos. Mestra em Políticas Públicas e Gestão da Educação Superior. Discente do Doutorado do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Estadual do Ceará.
3 Advogada e Assistente Social. Mestra em Planejamento e Políticas Públicas. Discente do Doutorado do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Estadual do Ceará.

decorrência das restrições desencadeadas pelo confinamento. Nessa esteira, é fundamental que formuladores e gestores de políticas públicas vislumbrem a noção de que a garantia de direitos humanos e sociais em tempos de isolamento passa por garantir que a população esteja livre de qualquer modalidade de violência.

Destarte, uma modalidade de violência que merece especial atenção é a de ordem doméstica. A pandemia espelha o agravamento da violência contra a mulher, todavia, é reduzido o acesso a serviços de apoio às vítimas, como, por exemplo, setores de segurança pública, saúde, justiça e assistência social. Logo, o Estado, por meio das políticas públicas, deve ser mobilizado para garantir às mulheres brasileiras o direito a viver sem violência. Lutar contra o ditado popular "em briga de marido e mulher não se mete a colher" é um desafio em caráter de urgência.

Com este capítulo, a intenção é contribuir para o debate, ao ajuntar percepções, elaboradas no âmbito do momento em que tudo acontece, sobre a pandemia e a violência contra a mulher. Ademais, foram mostrados indicativos, ainda incipientes, divulgados pela imprensa nacional e de outros países, bem como relatórios de organizações direcionadas ao combate à violência doméstica. Paralelamente, travou-se um diálogo com autores e documentos que analisam a conjuntura e projetam tendências e perspectivas para a coibição e o atendimento à violência doméstica, com enfoque na aplicabilidade de tecnologias.

PANDEMIA E VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER

A desigualdade entre mulheres e homens é um marco na maioria das sociedades, se não em todas. Contribuição sempre expressiva para o tema provém de Beauvoir (1980): "Ora, a mulher sempre foi, se não a escrava do homem, ao menos sua vassala; os dois sexos nunca partilharam o mundo em igualdade de condições". (P.17).

A seara de estudos sobre violência de gênero, especificamente aquela dirigida à mulher, desponta como uma abordagem teórico-metodológica situada com suporte na militância feminista, internacional e nacional, pela igualdade de gênero. Nesses termos, sobreleva a lição de Bandeira (2014), para quem a qualificação e a análise dessa conjunção de problemas ocorreram à medida que o movimento feminista desconstituiu a ideia corrente de que o aparato sexual era inerente à natureza das mulheres e dos homens, situando

as concepções acerca dos sexos fora do âmbito biológico e as inscrevendo na história. Seguindo a trilha da autora, mister se faz ressaltar que esse problema

> [...] ocorre motivada pelas expressões de desigualdades baseadas na condição de sexo, a qual começa no universo familiar, onde as relações de gênero se constituem no protótipo de relações hierárquicas. Porém, em outras situações, quem subjuga e quem é subjugado pode receber marcas de raça, idade, classe, dentre outras, modificando sua posição em relação àquela do núcleo familiar. (BANDEIRA, 2014, p. 450).

A violência contra a mulher é compreendida à luz da Lei 11.340/2006 - Lei Maria da Penha - a qual define esse tipo de ilícito como toda aquele praticado contra a mulher com base no gênero e no âmbito da unidade doméstica, da família ou quando existe qualquer relação intima de afeto, ocasionando morte, qualquer tipo de lesão ou sofrimento físico, bem como dano patrimonial, moral, psicológico ou sexual. No que tange aos direitos das mulheres, mais uma vez, toma-se de empréstimo a atualidade de ir (1980), “mesmo quando os direitos lhe são abstratamente reconhecidos, um longo hábito impede que encontrem nos costumes sua expressão concreta”.

No contexto pandêmico mundial ora experimentado, as iniciativas que em sua maioria os países estão adotando para conter a disseminação da doença agudiza a violência doméstica e acarreta consequências diretas no contexto das dinâmicas familiares, atingindo, sobremaneira, as mulheres. Nessa esteira, confere-se na íntegra o alerta de Dubravka Simonovic, Relatora especial da Organização das Nações Unidas - ONU sobre Violência contra a Mulher:

> É mais provável que as taxas de violência doméstica generalizada aumentem, como já sugerem relatórios iniciais policiais e de denuncia telefônica. Para muitas mulheres e crianças, o lar pode ser um lugar de medo e abuso. Esta situação piora consideravelmente em casos de isolamento, como as quarentenas impostas durante a pandemia da COVID-19. [...] Todos os Estados devem fazer esforços significativos para lidar com a ameaça da COVID-19, mas sem deixar

> para trás mulheres e crianças vitimas de violência domestica, já que isto poderia levar a um aumento da violência domestica, incluindo feminicídios provocado por parceiros[4].

O agravamento da violência contra a mulher em tempos pandêmicos é observado globalmente. Ainda segundo a ONU, noventa países aderiram ao confinamento e, a cada novo relato de acréscimo nos casos de COVID-19, aumentam os dados referentes a pedidos de socorro decorrentes da violência doméstica[5]. Ora, o isolamento social, indicado com a medida mais segura e eficaz contra a disseminação da doença criou, a despeito da sua eficácia para conter a COVID-19, barreiras para as denúncias das agressões e restringiu o acesso das mulheres às instituições. Insta frisar os dizeres de Parrelli, Zucco e Silas Filho (2020), ao ponderarem que a própria Lei Maria da Penha, instrumento estatal criado justamente para buscar a contenção do problema aqui exposto, minimizando as situações de violência doméstica por meio de políticas públicas e de medidas que objetivam apartar o agressor da vitima, mesmo sendo importantíssima, é insuficiente para afastar fato tão desagradável: "E isso em tempos normais. Imagine-se então num período de crise como o da pandemia da COVID-19". (P. 118).

Como consequência, ainda que os números de denúncias tenham diminuído nas delegacias de Defesa da Mulher ou instituições similares, verificou-se, na realidade, o aumento da violência feminina, bem como a elevação nos números de feminicídios, quando comparados no mesmo período, ano de 2019[6] [7].

Historicamente, a casa tem sido para grande parte das mulheres o espaço do sofrimento (TIBURI, 2018) e da invisibilidade, principalmente nos afazeres ligados à reprodução e ao cuidado, sendo o isolamento social um dos meios utilizado para oprimir aqueles que estão vulnerabilizados vulneráveis e possibilitar ao agressor submeter a vítima as suas vontades, já que a impede de manter contato com amigos e membros familiares, bem como de buscar locais de proteção e acolhimento.

4 Disponível em: https://nacoesunidas.org/relatora-da-onu-estados-devem-combater-violencia-domestica-na-quarentena-por-covid-19/. Acesso em: 02 jul 2020.

5 Disponível em: https://nacoesunidas.org/artigo-violencia-contra-mulheres-e-meninas-e-pandemia-das-sombras/amp/. Acesso em: 02 jul 2020.

6 Disponível em: https://forumseguranca.org.br/estatisticas/. Acesso em: 02 jul 2020.

7 Mapa da violência. Pesquisa Raio x do Feminicidio. Disponível em: http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Nucleo_de_Genero/Feminicidio/RaioXFeminicidioC.PDF. Acesso em: 02 jul 2020.

Ora, violências de todas as já constavam na seara social e cultural machista, sexista e misógina e, por certo, as mulheres pobres e negras já faziam parte das estatísticas de feminicídio muito antes da pandemia COVID-19, tendo a situação destas apenas se agravado, expondo as mazelas que atravessam a complexidade dos problemas de gênero.

Outro aspecto que merece ênfase e afeta diretamente a mulher na pandemia é a perda do convívio com outras mulheres, rompendo os laços de solidariedade e proteção que a comunidade e alguns equipamentos oferecem. Assim, o silenciamento imposto às mulheres pelo isolamento social somado aos mecanismos de amparo e proteção restritos são fatores que ensejam ao agressor contumaz a possibilidade de manter a vítima sob seu domínio, inclusive vigiada por meio de recursos telefônicos e/ou eletrônicos.

Ademais, nas populações pobres, os poucos cômodos das moradias, o desemprego gerado pela paralisação das atividades econômicas, principalmente as informais, ocasionam o confinamento e consequente estresse, potencializam os conflitos á existentes em curso e provocam violências extremas e fatais, de modo que as mulheres estão enfrentando um vírus e uma guerra[8]: arrostam em casa a pandemia e a violência doméstica.

A pandemia COVID-19 expôs e agravou as desigualdades sociais, tornando cada vez mais os vulneráveis desprovidos e apagados de seus direitos fundamentais. Se os mecanismos de denúncia da violência contra a mulher em épocas “normais” já eram de acesso difícil, nos dias atuais são praticamente inalcançáveis para um grupo de mulheres cujo alcance dos meios tecnológicos é limitado. Menciona-se, ainda, a redução dos atendimentos à população por parte dos principais órgãos da política de enfrentamento à violência contra a mulher - delegacias de defesa da mulher ou delegacias especializadas de atendimento à mulher, Casa da Mulher Brasileira e casas-abrigo que permanecem em trabalho remoto, com os recursos humanos em horário reduzido, ou mesmo fechando suas portas.

Indicadores do Fórum de Segurança Pública - FBSP, cujo objetivo é atualizar os dados da violência doméstica durante a pandemia, expressam registros de ocorrência lavrados pelas polícias civis. Os levantamentos periódicos elaborados pelo FBSP mostram, mês após mês, uma redução em uma

8 Disponível em: https://agenciapatriciagalvao.org.br/violencia/feminicidio/umvirus-e-duas-guerras-mulheres-enfretam-em-casa-a-violencia-domestica-e-a-pandemia/?print=pdf. Acesso em: 04 jul 2020.

série de crimes contra as mulheres em diversos estados - indicativo de que as mulheres estão encontrando dificuldades em denunciar a(s) violência(s) sofridas neste período. Por outro lado, constatam-se aumentos nos índices de feminicídios e/ou homicídios em diversos estados. Com base nas informações extraídas da terceira edição da Nota Técnica do FBSP sobre a Violência Doméstica durante a Pandemia de COVID-19, situa-se na sequência um abreviado panorama[9].

Lesão corporal dolosa decorrente de violência doméstica. Todas as Unidades da Federação acompanhadas indicaram redução nos registros de lesão corporal dolosa de março a maio de 2020 em comparação com o mesmo período no ano imediatamente anterior. Houve queda de 27,2% no período acumulado, com as maiores reduções nos Estados do Maranhão (84,6%), Rio de Janeiro (40,2%) e Ceará (26%).

Feminicídios. No período de março a maio de 2020, houve um pequeno aumento de 2,2% nos casos de feminicídios registrados em comparação com o mesmo período de 2019 – foram 189 casos neste ano, contra 185 no ano passado. No período acumulado, o Estado do Acre expressou um aumento de 400% nos registros, que passaram de um em 2019 para cinco em 2020. No Mato Grosso, esse aumento foi de 157,1% nos registros, passando de sete para 18. No Maranhão, ocorreram de 11 casos em 2019 e 20 neste ano, aumento de 81,8% nos registros. Já o Pará teve um crescimento de 75% nos registros – de oito para 14. Alguns estados, por outro lado, registaram reduções nos feminicídios no mesmo período. É o caso dos Estados do Amapá (100%), Rio de Janeiro (44%) e Espírito Santo (42,9%). Os homicídios dolosos com vítimas do sexo feminino, de outra parte, aumentaram 7,1% no mês de maio, passando de 127 em 2019 para 136 em 2020. Os aumentos mais expressivos foram os do Ceará (208,3%), Acre (100%) e Rio Grande do Norte (75%). No acumulado de março a maio, houve apenas um pequeno crescimento nos registos, que foram 382 vítimas em 2019 para 386 em 2020.

O FBSP, todavia, alerta para a noção deque, enquanto nos meses de março e abril de 2020 observou-se um aumento no percentual de homicídios de mulheres classificados como feminicídios em relação aos mesmos meses de 2019, esse percentual caiu no mês de maio. Em março de 2019, 27,9% dos casos de homicídio com vítimas mulheres foram considerados feminicídios,

9 Disponível em: https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2018/05/violencia-domestica-covid-19-ed03-v2.pdf. Acesso em: 28 jul 2020.

contra 34,3% no mesmo mês de 2020. De maneira similar, em abril de 2019, 26,6% dos homicídios foram classificados como feminicídios, passando para 31,7% em abril de 2020. Já em maio, essa tendência de aumento na proporção de homicídios femininos classificados como feminicídios se inverte, passando de 33,9% em maio de 2019 para 24,4% em maio de 2020. Para o FBSP, esse movimento aponta para dois possíveis fenômenos: a diminuição na violência letal contra as mulheres motivada por questões de gênero; ou uma piora no registro inicial dos feminicídios no mês de maio de 2020.

Conforme Marques (2020), o Disque 180, central de atendimento do Governo Federal brasileiro para casos de violência doméstica, registou aumento de quase 10% no número de ligações e de 18% nas denúncias de violência, nas duas primeiras semanas de distanciamento social. Já no Ceará, dados do Núcleo de Enfrentamento à Violência Contra a Mulher (Nudem)[10], de Fortaleza, mostram que, durante a pandemia, desde o decreto do Governo, de isolamento social, editado no dia 23 de março, foram realizados 288 procedimentos pelas defensorias públicas e colaboradores da equipe psicossocial.

Bianquini (2020) leciona que, em atenção ao problema do aumento da violência doméstica no período de confinamento, o Poder Legislativo tem-se movimentado e discutido soluções. No dia 30 de março, foi oferecido o Projeto de Lei 1267/2020, que busca alterar a Lei 10714/03 (Lei Maria da Penha), para ampliar a divulgação do Disque 180 enquanto durar a pandemia do COVID-19. O projeto propõe que durante o período de estado de emergência pública decorrente da COVID-19, toda informação exibida no rádio, televisão e internet, que trate de episódios da violência contra a mulher, incluirá menção expressa ao “Ligue 180”. O Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC) deverá fiscalizar o cumprimento da lei e criar sanções de descumprimento. O contexto brasileiro, entretanto, afirma Bianquini (2020), é especialmente crítico, pois o orçamento reservado ao programa de proteção à mulher em 2019 foi o menor desde a sua criação, em 2012.

No dia 10 de junho de 2020, a Câmara dos Deputados aprovou uma proposta que estabelece medidas de combate à violência doméstica duran-

10 Disponível em: http://www.defensoria.ce.def.br/noticia/na-pandemia-90-dos-casos-de-violencia-contra-mulheres-atendidos-pela-defensoria-aconteceram-dentro-de-casa/. Acesso em: 01 jul 2020.

te a pandemia. O Projeto de Lei 1291/2020[11], transformado na Lei Ordinária 14.022/2020, dispõe sobre medidas de enfrentamento à violência doméstica e familiar contra a mulher e de enfrentamento à violência contra crianças, adolescentes, pessoas idosas e pessoas com deficiência durante a emergência de saúde pública. O objetivo é enquadrar o enfrentamento desse tipo de violência no âmbito dos serviços essenciais. Dessa maneira, os órgãos de atendimento às mulheres não podem ser interrompidos no fdecurso das medidas de distanciamento social.

No Ceará, a Câmara Municipal de Fortaleza aprovou o indicativo nº 163/2020[12] que trata da proteção de mulheres em situação de violência durante a vigência do estado da calamidade em decorrência da pandemia de COVID-19. Como medidas previstas, estão: o reforço da política de abrigamento, com aumento do número de vagas; garantia de profissionais necessários para fazer esse atendimento de mulheres e seus filhos menores de 18 anos; utilização de quartos de hotéis para reforçar o abrigamento das mulheres caso os locais disponibilizados tenham atingido a capacidade máxima; disposição de número para que a população possa entrar em contato para saber informações sobre a política de abrigamento; e a garantia do transporte aos locais de abrigo para essas mulheres.

NOTAS SOBRE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E TECNOLOGIAS NO CONTEXTO DA PANDEMIA

A Organização Mundial de Saúde (OMS) informa que o Brasil atingiu em 2013 uma taxa média de 4,8 homicídios a cada 100 mil mulheres. Este elevado índice situa o País na 5ª posição no ranque de feminicídio, ficando atrás apenas de El Salvador, Colômbia, Guatemala e Rússia.

Como se depreende, a pandemia expôs ainda mais uma das dimensões da desigualdade de gênero: a violência contra a mulher. Com efeito, as medidas adotadas para conter a proliferação do vírus trazem importantes desafios. As notícias que acompanham o avanço da COVID-19 noticiam o aumento dos casos de violência contra as mulheres; e dados já apontam que o aumento da violência contra a mulher durante o período de isolamento social

11 Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2242471. Acesso em: 02 jul 2020.

12 Disponível em: https://sapl.fortaleza.ce.leg.br/media/sapl/public/materialegislativa/2020/57295/in01632020.pdf. Acesso em: 30 jun 2020.

tem sido observado também em países como Reino Unido, Estados Unidos, China, França.[13] [14] [15] [16] [17].

A ONU Mulheres elaborou um documento sobre os influxos e implicações da pandemia e as diferenças entre os gêneros. Sumariando os principais pontos dessa publicação, cumpre enfatizar: a) garantir a dimensão de gênero na resposta requer alocação de recursos suficientes para responder às necessidades de mulheres e meninas; b) promover consultas diretas com organizações de mulheres sobre a situação das mulheres e as medidas apropriadas para enfrentar a pandemia; c) garantir a disponibilidade de dados desagregados por sexo e análise de gênero, incluindo taxas diferenciadas de infecção, impactos diferenciados da carga econômica e de assistência, barreiras de acesso das mulheres e incidência de violência doméstica e sexual, além de assegurar que as necessidades imediatas das mulheres que trabalham no setor de saúde sejam atendidas[18].

Marques (2020) algumas estratégias de intervenções com o propósito de controlar e reduzir os danos da pandemia:

> Garantir o atendimento 24 horas do Ligue 180, Disque 100 (violação aos direitos humanos) e 190 (Polícia Civil), e a manutenção do trabalho por plantão presencial ou via telefone, WhatsApp, aplicativos para celulares e por meio digital para as denúncias de violação de direitos; Garantir a agilidade do julgamento das denúncias de violência contra a mulher, que podem ser solicitadas pela vítima ao delegado(a) de polícia ou por meio do Ministério Público, visando à instalação de medidas protetivas de urgência, quando necessárias; Dentro do possível, é importante que mulheres em situação de violência busquem fazer o distanciamento social acompanhadas de outros familiares que não apenas o marido agressor e os filhos.

13 Disponível em: https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2020/03/23/casos-de-violencia-domestica-no-rj-crescem-50percent durante-confinamento.ghtml. Acesso em: 30 jun 2020.

14 Disponível em: https://time.com/5803887/coronavirus-domestic-violencevictims/. Acesso em: 30 jun 2020.

15 Disponível em: https://politica.estadao.com.br/ blogs/fausto-macedo/o-aumento-da-violenciadomestica-em-tempos-de-covid-19/. Acesso em: 30 jun 2020.

16 Disponível em: https://www.womensaid.org.uk/theimpact-of-covid-19-on-women-and-childrenexperiencing-domesticabuse-and-the-life-sav ing-services-that-support-them/. Acesso em: 30 jun 2020.

17 Disponível em: https:// www.euractiv.com/section/politics/news/ domestic-violence-increases-in-france-dur ing-covid-19-lockdown/ . Acesso em: 01 jul 2020.

18 Disponível em: http://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2020/03/ONU-MULHERES-COVID19_LAC.pdf . Acesso em: 01 jul 2020.

Em se tratando de trabalho via telefone, *WhatsApp* e/ou aplicativos para aparelhos celulares, e por meio digital para as denúncias de violação de direitos, impende elucidar os recursos tecnológicos como aliados em favor da segurança das mulheres em situação de violência. Outrossim, a evolução da tecnologia, com suas múltiplas possibilidades, alcança um patamar relevante no auxílio da criação de ações para o enfrentamento da violência doméstica. Nas palavras de Dall'igna (2017, p. 89),

> O fato de a mulher vítima possuir um dispositivo móvel, com o qual poderá acionar a autoridade policial para que venha em seu socorro em caso de perigo mudou radicalmente a situação vulnerável na qual outrora permanecia a agredida.

Deveras, em vários países, a COVID-19 afetou os serviços públicos, pois muitos passaram a ser prestados de maneira remota, dentre eles os serviços de segurança pública. Nesse contexto, com o isolamento social e as barreiras no acesso às redes de proteção, as tecnologias se impõem como aliadas no combate à violação dos direitos das mulheres. Sendo assim, o uso de mecanismos tecnológicos como expediente para coibição recebe ênfase. De maneira abreviada, são mostradas algumas iniciativas e ferramentas tecnológicas cujo propósito é dar suporte às mulheres em situação de violência doméstica.

A Lei nº 14.022/2020, de 07 de julho de 2020, amplia recursos ao dar destaque às plataformas de comunicação eletrônicas e telefônicas para atendimento virtual de situações que envolvam violência contra a mulher, o idoso, a criança ou o adolescente, solicitação de medidas protetivas por parte das vítimas e concessão de medidas protetivas pelas autoridades competentes por via eletrônica, podendo ser consideradas provas coletadas eletronicamente ou por meio audiovisual. O art. 4º normatiza que os órgãos de segurança pública deverão disponibilizar canais de comunicação que garantam interação simultânea, inclusive com possibilidade de compartilhamento de documentos, desde que gratuitos e passíveis de utilização em dispositivos eletrônicos, como aparelhos celulares e computadores.

No que diz respeito aos canais de comunicação telefônicos, salienta-se o "Ligue 180": serviço oferecido pela Ouvidoria Nacional dos Direitos Humanos, de utilidade pública, gratuito e confidencial, cuja premissa é acolher denúncias de violência, reclamações sobre os serviços da rede de atendimento

à mulher e orientar as mulheres sobre seus direitos, encaminhando-as para outros serviços quando necessário. O "Ligue 180" tem amparo na Lei Maria da Penha e serve como base de dados privilegiada para a formulação das políticas públicas do Governo Federal nessa área.

Além da Lei nº 14.022/2020, há outras iniciativas sendo elaboradas, com o intuito de estimular o uso de ferramentas tecnológicas. Nos limites deste capítulo, menciona-se um acordo de cooperação técnica[19] assinado em 2019 entre os Ministérios da Justiça e Segurança Pública e o da Família e dos Direitos Humanos que previu o aperfeiçoamento de tecnologias para inibir a escalada da violência doméstica no Brasil, destacando-se a tornozeleira eletrônica e o botão do pânico. A tornozeleira eletrônica permite acompanhar a localização geográfica do autor da violência em tempo real. Para tal propósito, são cadastradas áreas que não devem ser acessadas pelo agressor, como o domicílio da mulher ou demais lugares proibidos pela medida. Nas premissas de Dall'igna (2017), muitas vezes o agressor se direciona aos locais onde a vítima costuma estar, trabalho, residência, escola das crianças. Em posse da tornozeleira eletrônica, estas ações seriam do conhecimento, em tempo real, das autoridades vigilantes, com a possibilidade de intervenção e prevenção de qualquer ofensa à integridade física da vítima. Dados do Governo Federal[20] sinalizam que 51.250 pessoas estão sendo eletronicamente monitoradas no Brasil. Dessas, cerca de 1.450 (2,83%) são monitoradas em cumprimento de medida protetiva pela Lei Maria da Penha.

Dall'igna (2017) põe em relevo a tecnologia denominada "botão do pânico", que se caracteriza como um dispositivo criado para que mulheres em situação de risco possam acionar a polícia, além de poder ser utilizado como meio de prova em eventual instrução criminal. O dispositivo funciona acionando uma central de controle, que imediatamente envia uma equipe até o local, além de iniciar a gravação do áudio do ambiente, permitindo o controle em tempo real da situação. A funcionalidade também prevê o acionamento de policiais que recebem um alerta para que a viatura mais próxima se dirija ao local dos fatos. A autora argumenta que tais medidas de vigilância poderiam inibir novos crimes e garantiriam maior segurança e tranquilidade às mulheres

19 Disponível em: https://www.gov.br/pt-br/noticias/assistencia-social/2019/03/acordo-preve-uso-de-tecnologias-para-combater-violencia-contra-a-mulher. Acesso em: 15 jul 2020.

20 Disponível em: https://www.gov.br/pt-br/noticias/assistencia-social/2019/03/acordo-preve-uso-de-tecnologias-para-combater-violencia-contra-a-mulher. Acesso em: 15 jul 2020.

Organizações não governamentais e empresas[21] estão adotando iniciativas para usar ferramentas digitais a fim de apoiar suas funcionárias que podem estar sofrendo algum tipo de violência doméstica. Um exemplo é o que faz a *startup* "Mete a colher" - em parceria com empresas, atende mulheres através de canais digitais como redes sociais e aplicativos. Mencionada *startup* desenvolveu um aplicativo específico para empresas, denominado "Tina", que oferece atendimento *online* para colaboradoras das empresas parceiras com o intuito de acolhê-las e informá-las sobre meios de denúncias.

Uma iniciativa que merece destaque foi a protagonizada pela "Rappi", empresa que presta serviços de *delivery* pelo Brasil. A "Rappi" lançou no seu aplicativo de entrega um botão denominado "SOS Justiceiras". Ao ser acionado, o botão direciona a mulher para o preenchimento de um formulário que serve como triagem e direcionamento para profissionais específicos. A estratégia do uso de aplicativos já instalados no aparelho celular da mulher que sofre abuso tem o objetivo de ser mais eficaz do que outros mecanismos específicos para este fim, pois, por serem camuflados no aparelho celular, facilitam o uso para a mulher que está em convívio direto com o seu agressor.

Outro suporte para denúncia de agressões e abusos, sem despertar a atenção do agressor durante a pandemia, foi a ferramenta *chatbot:* uma assistente virtual que se camufla como sendo um contato de Whatsapp e oferece uma forma discreta de as mulheres pedirem ajuda e receberem orientação dentro das próprias casas. Essa tecnologia resultou da parceria entre o Instituto Avon, a *Uber* e a agência de publicidade *Wieden+Kennedy*. Após uma rápida triagem para avaliar o grau de risco da situação, a mulher pode contar com o suporte necessário e, se houver necessidade de deslocamento, receberá um código que dará direito a uma viagem gratuita no aplicativo da *Uber*[22].

"Ei, moça! Finja que vai fazer compra no app Magalu. Lá tem um botão para denunciar a violência contra a mulher". É assim que a Lu, influenciadora digital da rede varejista Magazine Luiza, apresenta a ferramenta criada no dia 08 de março de 2019, Dia Internacional da Mulher. Foi justamente, porém, na nova realidade imposta pela pandemia que o recurso ganhou notoriedade. Ana Herzog, gerente de *marketing* da marca, explica que a ferramenta é uma

21 Disponível em: https://forbes.com.br/forbes-insider/2020/05/tecnologia-ganha-protagonismo-no-combate-a-violencia-domestica-na-pandemia. Acesso em: 17 jul 2020.

22 Disponível em: https://epocanegocios.globo.com/Tecnologia/noticia/2020/04/ferramenta-eletronica-ajuda-mulheres-vitimas-de-violencia-na-pandemia.html. Acesso em: 17 jul 2020.

ponte para o 180, onde a mulher pode usar o telefone caso se sinta segura, e obter esclarecimentos sobre seus direitos, bem como para o *chat* do Ministério dos Direitos Humanos e para a chamada emergencial 190[23].

No mais, ainda persistem ressalvas quanto ao uso de tecnologias no combate à violência doméstica. Mesmo sendo ferramentas estratégicas nesse sentido, há limitações no Brasil quanto ao acesso e ao manuseamento de tais tecnologias, principalmente com relação às mulheres menos privilegiadas e sem acesso aos recursos tecnológicos. Outro impasse que vale ser destacado é a incipiência de informações de dados integrados e fidedignos, que retratem a real situação do País, dificultando a adaptação das políticas públicas direcionadas para o enfrentamento do problema focalizado.

Grifa-se o fato de que as ferramentas tecnológicas de prevenção à violência doméstica vão ganhando protagonismo no Brasil e, ao que parece, a pandemia já ampliou as possibilidades de estudos, pesquisas e aplicabilidade das tecnologias para a prevenção e proteção das mulheres. Ao ensejo das considerações finais, entretanto, impende se ponderar a ideia de que políticas públicas criativas e inovadoras que busquem medidas paralelas de segurança a partir do uso de tecnologias precisam ser integradas; os obstáculos que enfrentam as mulheres quando procuram a polícia precisam ser reduzidos; os recursos materiais, humanos e de Tecnologia da Informação na área da Segurança Pública necessitam ser otimizados com vistas a aumentar a eficiência e eficácia do trabalho policial; os resultados alcançados pelo uso dos recursos já disponíveis devem ser avaliados para acompanhamento e aprimoramento técnico e operacional.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A violência doméstica não é um resultado da pandemia. Em razão de conformar um fenômeno complexo e enraizado nos costumes, que envolve relações íntimas de afeto e, sobretudo, está alicerçado em relações desiguais de gênero, combater este formato de violência sempre foi tarefa árdua. A Lei Maria da Penha, em meio a grandes desafios desde a sua criação, enfrenta a realidade dos coeficientes altos de violência contra a mulher em tempos de pandemia. Outras iniciativas oriundas da sociedade civil auferiram destaque em tempos da pandemia COVID-19.

23 Disponível em: https://forbes.com.br/negocios/2020/06/magalu-relanca-botao-de-denuncia-contra-a-violencia-domestica/. Acesso em: 19 jul 2020.

Oportuno se toma dizer que o isolamento social é uma medida lógica e recomendada pela Organização Mundial de Saúde para achatar a curva e diminuir a escala da pandemia. Em contrapartida, com o período de confinamento, a convivência familiar foi intensificada e trouxe à tona consequências perversas para a vida de milhares de mulheres. Além do medo de contaminação pelo vírus, as elas ainda precisam enfrentar outro inimigo: o agressor que convive ao seu lado.

Nos limites deste estudo, buscou-se dar conta de algumas estratégias de intervenções com o propósito de controlar e reduzir os flagelos da pandemia. Fato é que o momento atual exige políticas e ações destinadas ao enfrentamento e acompanhamento das mulheres em situação de violência alicerçadas em atenção integral, ética e compromisso com as diretrizes estabelecidas nos campos da segurança, assistência social, justiça e saúde.

Como já se sabe, em virtude do isolamento social necessário para a contenção da doença, a mulheres permanecem mais tempo em casa com seus agressores, o que dificulta o acesso aos canais de denúncias e aos serviços de proteção. Nessa perspectiva, a prevenção, a coibição e o atendimento à violência contra a mulher convocam atuações inovadoras e criativas que incidam diretamente na prevenção e diminuição dos índices. Não obstante as limitações mencionadas neste texto, depreende-se que as ferramentas tecnológicas refletem uma considerável produção de possibilidades em favor da segurança das mulheres em situação de violência e ganham relevo nos tempos de confinamento familiar.

Após essas apreciações, imperioso é salientar a necessidade do aprofundamento de estudos similares que examinem o fenômeno da violência doméstica contra as mulheres e a aplicabilidade de tecnologias para sua prevenção e enfrentamento.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Acordo prevê uso de tecnologias para combater violência contra a mulher. **Governo do Brasil,** 08 de mar. de 2019. Disponível em:<https://www.gov.br/pt-br/noticias/assistencia-social/2019/03/acordo-preve-uso-de-tecnologias-para-combater-violencia-contra-a-mulher>. Acesso em: 15 de jul. de 2020.

BRASIL. **Lei 11.340,** de 7 de agosto de 2006. Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher; dispõe sobre a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher; e estabelece medidas de assistência e proteção às mulheres em situação de violência doméstica e familiar. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/_Ato 2004-2006/2006/Lei/L11340.htm>. Acesso em: 15 jul. 2020.

BRASIL. **Lei nº 13.104,** de 9 de março de 2015. Altera o art. 121 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal, para prever o feminicídio como circunstância qualificadora do crime de homicídio, e o art. 1º da Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990, para incluir o feminicídio no rol dos crimes hediondos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/L13104.htm>. Acesso em: 15 jul. 2020.

BRASIL, **Lei nº 14.022,** de 07 de julho de 2020. Altera a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, e dispõe sobre medidas de enfrentamento à violência doméstica e familiar contra a mulher e de enfrentamento à violência contra crianças, adolescentes, pessoas idosas e pessoas com deficiência durante a emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L14022.htm>Acesso em:16 jul. 2020.

BEAUVOIR, S. **O Segundo sexo –** fatos e mitos. 4 ed. São Paulo: Difusão Europeia do Livro, 1980.

BANDEIRA, L. M. Violência de gênero: a construção de um campo teórico e de investigação. **Soc. estado.** Brasília, v. 29, n. 2, p. 449-469, ago. 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010269922014000200008&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 20 jul. 2020.

BASSAN P. Casos de violência doméstica no RJ crescem 50% durante confinamento. **G1 2020;** 23 mar. Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janei ro/noticia/2020/03/23/casos-de-violenciadomestica-no-rj-crescem-50percent-duran te-confinamento.ghtml>. Acesso em: 08 jul. 2020.

BRASIL - MINISTÉRIO DA ECONOMIA. Confira as medidas tomadas pelo Ministério da Economia em função da COVID-19 (Coronavírus). Disponível em: <https:// www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/noti cias/2020/marco/confira-as-medidas-tomadas-pelo-ministerio-da-economia-em-funcaodo-covid-19-coronavirus>. Acesso em: 07 jul. 2020.

BIANQUINI, H. Combate à violência doméstica em tempos de pandemia: o papel do Direito. **Revista Consultor Jurídico,** 24 abr. 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-abr-24/direito-pos-graduacao-combate-violencia-domestica-tempos-pandemia>. Acesso em: 20 jul. 2020.

CALAIS, B. Conheça a história do botão de denúncia da Magalu contra a violência doméstica. **Forbes,** 04 de jun. de 2020. Disponível em: https://forbes.com.br/negocios/2020/06/magalu-relanca-botao-de-denuncia-contra-a-violencia-domestica/. Acesso em: 16 jul. de 2020.

DALL'IGNA, S.M. **Recursos tecnológicos para proteção às mulheres vítimas de violência.** Dissertação de mestrado. Programa de Pós-graduação em Tecnologias da Informação e Comunicação da Universidade Federal de Santa Catarina. 2017.

EURACTIV. Domestic violence increases. *In* **France during COVID-19lockdown.** Disponível em: <https:// www.euractiv.com/section/politics/news/ domestic-violence-increases-in-france-dur ing-covid-19-lockdown/>. Acesso em: 07 jul. 2020.

Ferramenta eletrônica ajuda mulheres vítimas de violência na pandemia. **Agência Brasil, Época Negócios,** 29 de abr. de 2020. Disponível em:<https://epocanegocios.globo.com/Tecnologia/noticia/2020/04/ferramenta-eletronica-ajuda-mulheres-vitimas-de-violencia-na-pandemia.html>. Acesso em: 15 jul. de 2020.

GALVANI G. Violência doméstica na quarentena: como se proteger de um abusador? **CartaCa - pital** 2020; 29 mar. Disponível em: <https://www.cartacapital. com.br/saude/violencia-domestica-na-quaren tena-como-se-proteger-de-um-abusador/>. Acesso em: 09 jul. 2020.

GODIN M. As cities around the world go on lockdown, victims of domestic violence look for a way out. **Time** 2020; 18 mar. Disponível em: <https://time.com/5803887/coronavirus-domestic-violencevictims/>. Acesso em: 14 jul. de 2020.

GOLFIERI M, A. A. O aumento da violência doméstica em tempos de Covid-19. **Estadão** 2020; 1 abr. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/ blogs/fausto-macedo/o-aumento-da-violenciadomestica-em-tempos-de-covid-19/>. Acesso em: 07 jul. 2020.

MARI, A.; ARBEX, G. Tecnologia ganha protagonismo no combate à violência doméstica na pandemia. **Forbes,** 06 maio de 2020. Disponível em:<https://forbes.com.br/forbes-insider/2020/05/tecnologia-ganha-protagonismo-no-combate-a-violencia-domestica-na-pandemia/>. Acesso em: 16 jul. 2020.

MARQUES, E. S. et al. A violência contra mulheres, crianças e adolescentes em tempos de pandemia pela COVID-19: panorama, motivações e formas de enfrentamento. **Cad. Saúde Pública,** Rio de Janeiro, v. 36, n. 4, e00074420, 2020. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102311X2020000400505&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 20 jul. 2020.
MIGUEL, L. F.; BIROLLI, F. **Feminismo e política:** uma introdução. São Paulo: Boitempo, 2014.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Raio X do feminicídio em São Paulo:** É possível evitar a morte. São Paulo, 2018. Disponível em:< http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Nucleo_de_Genero/Feminicidio/RaioXFeminicidioC.PDF>. Acesso em 14 jul. de 2020.

MLAMBO-NGCUKA,P. **Nações Unidas. Violência contra mulheres e meninas é pandemia das sombras.** 08 de abr de 2020. Disponível em:< https://nacoesunidas.org/artigo-violencia-contra-mulheres-e-meninas-e-pandemia-das-sombras/amp/> Acesso em: 15 de jul. de 2020.

ONU Mulheres Brasil. Gênero e COVID-19 na América Latina e no Caribe: dimensões de gênero na resposta. Brasília: **ONU Mulheres Brasil;** 2020. Disponível em: < http://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2020/03/ONU-MULHERES-COVID19_LAC.pdf>.Acesso em: 07 jul. 2020.

PERRELLI, M. ZUCCO, L.. SILAS FILHO, P. Violência Doméstica Em Tempos De Covid-19: Notas Psicológicas Sobre A Problemática. In: MELO, Ezilda; BORGES, Lize; SERAU JÚNIOR, Marcos Aurélio (Org.). **Covid-19 e Direito Brasileiro:** Mudanças e Impactos. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2020. Disponível em: <http://biblioteca.cofen.gov.br/wp-content/uploads/2020/06/Covid19Direito Brasileiro.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2020.

PRETURLAN, R. Relatora da ONU: Estados devem combater violência doméstica na quarentena por COVID-19. **Nações Unidas Brasil.** Disponível em: https://nacoesunidas.org/relatora-da-onu-estados-devem-combater-violencia-domestica-na-quarentena-por-covid-19/. Acesso em: 07 jul. 2020.

TIBURI, M. **Feminismo em comum:** para todas, todes e todos. Rio de Janeiro: Rosa dos Tempos, 2018.

Um vírus e duas guerras: Mulheres enfrentam em casa a violência doméstica e a pandemia. **Agência Patrícia Galvão,** 18 de jun. de 2020. Disponível em:< https://agenciapatriciagalvao.org.br/violencia/feminicidio/um-virus-e-duas-guerras-mulheres-enfrentam-em-casa-a-violencia-domestica-e-a-pandemia/?print=pdf>. Acesso em: 14 jul. de 2020.

Violência doméstica durante pandemia de Covid-19, Edição 02. **Fórum Brasileiro de Segurança Pública,** 01 de jun. de 2020. Disponível em:< https://forumseguranca.org.br/estatisticas/>. Acesso em: 15 de jul. de 2020.

Violência Doméstica durante a pandemia de COVID-19, Edição 3. **Fórum Brasileiro de Segurança Pública,** 24 de julho de 2020. Disponível em: https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2018/05/violencia-domestica-covid-19-ed03-v2.pdf. Acesso em: 28 jul 2020.

WOMEN'S AID. **The impact of COVID-19on women and children experiencing domestic abuse, and the life-saving services that support them.** Disponível em: <https://www.womensaid.org.uk/theimpact-of-covid-19-on-women-and-childrenexperiencing-domesticabuse-and-the-life-saving-services-that-support-them/>. Acesso em: 07 jul. 2020.

WORLD HEALTH ORGANIZATION. COVID-19and vi-olence against women: what the health sector/system can do. **Geneva: World Health Organization.** Disponível em:< https://www.who.int/reproductivehealth/publications/vaw-covid-19/en/ >.Acesso em: 07 jul. 2020.

COVID-19 E VIOLÊNCIA CONTRA MULHERES

PARADOXOS ENTRE O ISOLAMENTO SOCIAL E A CONVIVÊNCIA COM OS PARCEIROS ÍNTIMOS

MARIA HELENA DE PAULA FROTA[1]
DANIELE RIBEIRO ALVES[2]
MARIA JAQUELINE MAIA PINHEIRO[3]
KELYANE SILVA DE SOUSA[4]

INTRODUÇÃO

A pandemia[5] da COVID-19 todos os países de maneira avassaladora, ocasionando milhares de mortes. Segundo dados da Organização Mundial da Saúde[6] - OMS, os casos do vírus ultrapassam, em 17 de maio de 2020, mais de 21 milhões em todo o mundo, sendo que 10 milhões estão localizados em apenas dez países. Estados Unidos, Brasil e Índia respondem por metade desses registos.

Com o absoluto desconhecimento da COVID-19 pelas autoridades sanitárias mundiais, portanto, sem medicamentos e vacinas que combatessem a

1 Doutora em Sociologia pela *Universidad* de Salamanca- Espanha (2000). Mestra em Sociologia pela Universidade Federal do Ceará. Professora Associada da Universidade Estadual do Ceará . Professora Integrante do Programa de Pós-Graduação em Políticas Publicas- UECE. Líder do grupo-de Pesquisa Gênero, Família e Geração nas Políticas Sociais, vinculado ao CNPq desde 1998. Coordenadora do Observatório da Violência Contra a Mulher – OBSERVEM. Membro efetivo do Conselho Cearense dos Direitos da Mulher. (2020) Pesquisadora do Núcleo de Pesquisas Sociais – NUPES. Tem experiência na Área de Sociologia, com ênfase em Gênero e Violência, Gênero e Trabalho.

2 Mestra em Políticas Públicas e Sociedade pela Universidade Estadual do Ceará – UECE. Doutoranda em Sociologia pela Universidade Federal do Ceará. Bacharel em Serviço Social pela UECE e Ciências Sociais pela UFC. Pesquisadora do Observatório da Violência Contra a Mulher - OBSERVEM da UECE; do Núcleo de Estudos sobre Sexualidade, Gênero e Subjetividade - NUSS-UFC e Pesquisadora do Núcleo de Estudos de Religião, Cultura e Política (NERPO) - UFC.

3 Advogada e Assistente Social. Mestra em Planejamento e Políticas Públicas. Discente do Doutorado do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Estadual do Ceará. Pesquisadora do Observatório da Violência contra a Mulher - OBSERVEM da UECE.

4 Mestra em Políticas Públicas e Sociedade pela Universidade Estadual do Ceará - UECE, Bacharel em Serviço Social pela UECE, professora substituta do Curso de Serviço Social da UECE e do Centro Universitário Ateneu - UNIATENEU e pesquisadora do Observatório da Violência Contra a Mulher - OBSERVEM da UECE.

5 O termo “pandemia” se refere à distribuição geográfica de uma doença e não a sua gravidade. A COVID-19 foi caracterizada como pandemia pela Organização Mundial de Saúde – OMS em 11 de março de 2020.

6 Disponível em: https://www.nacoesunidas.org/oms-casos-de-covid-19-ultrapassam-15-milhoes-no-mundo-620-mil-mortes/ acesso em 23 de jul de 2020.

pandemia, foi indicado como um dos procedimentos de prevenção pela OMS o isolamento social – isto é, a contenção das pessoas em suas residências – mantendo o distanciamento social entre os grupos humanos, sendo considerada a estratégia fundamental para refrear o número de casos e sua propagação. O isolamento social foi denominado popularmente de quarentena.

A estratégia, contudo, alterou o cotidiano de bilhões de pessoas em todos os países e deu visibilidade a aspectos transpostos à pandemia, que são tão cruéis e mortais como a COVID-19, principalmente, em se tratando de grupos de pessoas que trazem marcadores de classe social, gênero, geração e raça/etnia.

Ainda que, no primeiro momento, tivéssemos a impressão de que o vírus alcançaria igualmente todas as pessoas, no caminhar da pandemia, essa percepção foi desconstituída, quando dados evidenciaram que são os mais vulneráveis os maiores atingidos, inclusive pela dificuldade de acesso aos tratamentos médicos indicados pela OMS (2020). Outro ponto importante e que, sobremaneira, refletiu na amplitude devastadora como o vírus se alastrou na população pobre, foi a impossibilidade de os trabalhadores e trabalhadoras continuarem a desempenha suas atividades profissionais por meio de *home office,* uma modalidade de trabalho que somente poucos privilegiados acessaram.

Dados do IBGE (2020), divulgados em fevereiro de 2020, expuseram que 40,6% da população brasileira trabalhavam com contrato informal, portanto, com a obrigatoriedade do isolamento social e tendo como único recurso a política social do auxílio emergencial. Nesse aspecto, não obstante o isolamento social seja a medida mais indicada e eficaz contra a disseminação do vírus, já que minimiza a contaminação das pessoas, afeta diretamente a vida de milhares de mulheres que já lutavam contra outra pandemia permanente e cruel: a violência doméstica e, nos casos mais graves, o feminicídio.

Ainda segundo o IBGE[7] (2019), a diferença em números de horas gastas pelas mulheres em tarefas domésticas em comparação com os homens é de 8,2 horas a mais, mesmo quando ambos vivenciam situações ocupacionais semelhantes na esfera da produção, o que revela a sobrecarga de trabalho

7 Mulheres dedicam mais horas aos afazeres domésticos e cuidado de pessoas, mesmo em situação ocupacionais iguais aos dos homens. 2019. Disponível em: https://agenciadenoticia.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticia/releases/24266-mulheres-dedicam-mais-horas-aos-afazeres-domesticos-e-cuidados-de-pessoas-mesmo-em-situacaes-ocupacionais-iguais-a-dos-homens. acesso em 20dejul 200.

feminino, ampliando assim a tensão e o cansaço no período da pandemia, já que as tarefas do cuidado, nas culturas patriarcal e machista, recaem, comumente, nas mulheres.

Mulheres negras e pobres são as mais vulneráveis nesse contexto. Como comprovam os dados do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento –SIS IBGE, em 2018, são quase 35 milhões de pessoas vivendo sem acesso a água tratada e 100 milhões sem esgoto. Segundo IPEA (2016) são mais de cem mil pessoas vivendo em situação de rua em todo o Brasil, números estes que estão em crescimento em decorrência do desemprego e que expressa muitas subnotificações, pois ainda não haviam sido incorporados à Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios do IBGE. Soma-se à falta de moradia e à malnutrição o fato de que pessoas em situação de pobreza extrema estão mais vulneráveis a transtornos mentais, o que também baixa a imunidade.

Estudos internacionais, como das Organizações das Nações Unidas – ONU Mulher, alertam para a noção de que a pandemia agudiza a violência contra mulheres, ocasionando graves violações de seus direitos. A Organização estima que nos últimos doze meses 243 milhões de mulheres e adolescentes de 15 a 49 anos foram submetidos à violência sexual e/ou física por algum parceiro íntimo e, como resultado do isolamento imposto pelo vírus COVID–19, dados enviados por organismos governamentais e não governamentais dão conta de que a quarentena intensificou a violência.[8]

No Brasil, o Fórum Brasileiro de Segurança Pública[9] – FBSP aponta aumento de 22% nos registros de casos de violência contra mulher durante a pandemia do novo coronavírus. No Rio de Janeiro, um dos estados com maior número desse tipo de crime, os pedidos de medidas protetivas de urgência – instrumento legal previsto na Lei Maria da Penha - aumentaram em 50%, e em São Paulo o crescimento foi de trinta por cento.

O mesmo estudo destacando os dados de homicídios de mulheres indica que houve um aumento no número de mulheres assassinadas durante a pandemia em metade dos oito estados que encaminharam dados para a citada instituição, registrando assim: Amapá (100%), Acre (75%), Ceará (64,9%),

8 Disponível em: https://www.unaids.org.br/2020/05/violencia-de-genero-e-covid-19-quando-nos-calamos-permitimos-que-esses-crimes-se-multipliquem acesso em 20 de jul de 2020.

9 Fórum Brasileiro de Segurança Pública, Nota Técnica. Disponível em: https://forumsegurancapublica.org.br/wp-content/uploads/2018/05/violência-domestica-covid-19-v3.pdf acesso em 20 mai 2020

Rio Grande do Norte (8,3%). Os quatro estados em que se observou uma redução de mortes de mulheres foram São Paulo -10%, Pará -7,7% e Espírito Santo com -6,7%. Por outro lado, é preciso que se tenha a clareza de que

> Nem a pandemia da COVID-19 nem as medidas sanitárias adotadas para conter a contaminação devem ser abordadas como causas da violência, mas circunstâncias associadas à crise sanitária gerada pelo novo coronavírus são fatores de agravamento da violência de gênero contra meninas e mulheres de todas as idades. (ONU - MULHERES, 2020, p.7).

Wânia Pasinato e Elisa Sardão Colares (2020, p. 17) asseveram que "paradoxalmente, na vida pública, as pessoas se distanciaram socialmente, a violência que ocorre de forma cotidiana, oculta e silenciosa no âmbito doméstico, se tornou visível na sociedade", de maneira que o isolamento social e as suas consequências para a economia, a saúde e a convivência social ampliaram e evidenciaram para toda a sociedade uma pandemia historicamente presente – a violência contra a mulher – com a qual metade da população do mundo convive desde os primórdios dos tempos. Nesse embate das mulheres com as duas pandemias e, no contexto do isolamento social, mulheres batalhas e suas vidas para o vírus ou para o feminicídio já que têm sido obrigadas a conviver, ininterruptamente, com o agressor, dividindo espaços no local mais perigoso para elas: o *locus* da casa. Outro agravante além da convivência constante com o agressor em espaços diminutos é a junção do desemprego e drogas, fato que na pandemia foi potencializado.

Ainda que "diferentes países do mundo verificaram crescimento dos números de violência contra meninas e mulheres, em especial a doméstica, durante a pandemia" (FBSP, 2020)[10] e os dados já sejam estarrecedores, faz–se necessário evidenciar que significam apenas a ponta do *iceberg*, já que mensurar essa violência evidencia um desafio, haja vista a situação vivida pelas mulheres, confinadas com o agressor, que pouco dispõem de maneiras de denunciar.

No Brasil, assim como noutros países, dados de denúncias de violência doméstica contra a mulher já vinham exibindo queda desde os primeiros dias de isolamento, sendo que no Ceará a queda nos Boletins de Ocorrência

10 Disponível em: https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2020/06/violencia-domestica-covid-19-ed02-v5.pdf acesso em 15 de jun de 2020.

no período de março a abril de 2020 foi de -29,1% se comparado ao mesmo período de 2019, segundo dados da nota técnica do Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP, 2020).

A pandemia deu visibilidade aos marcadores que se cruzam e entrecruzam com os modos de violências mais perversas, escancarando as reais fronteiras de privilégios de classe social, gênero, geração e raça, tanto no que diz respeito ao trabalho doméstico remunerado, como no não remunerado e, ainda, aprofundando conflitos nas divisões das responsabilidades do cuidado. De acordo com Boaventura de Sousa Santos (2020),

> Poderia imaginar-se que, havendo mais braços em casa durante a quarentena, as tarefas poderiam ser mais distribuídas. Suspeito que assim não será em face do machismo que impera e quiçá se reforça em momentos de crise e de confinamento familiar. Com as crianças e outros familiares em casa durante 24 horas, o stress será maior e certamente recairá mais nas mulheres. (P.11).

Este capítulo – *ex positis* – cuida, portanto, das duas pandemias que afetam e matam as mulheres: a pandemia da violência doméstica e seu poder letal, o feminicídio, cujos corpos são dilacerados, pela dominação masculina advinda do patriarcado, e a da COVID-19, que alcançou com seus tentáculos, prioritariamente, mulheres negras e pobres, demonstrando que, embora o vírus não seja seletivo, afetou de desigualmente os mais vulneráveis, tendo, por conseguinte, os marcadores de classe social, gênero, geração e raça/etnia.

POBREZA E VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER: O SILENCIAMENTO DAS MULHERES

Segundo estimativa da Organização Internacional do Trabalho – OIT, o coronavírus pode deixar 25 milhões de pessoas sem emprego, aprofundando a pobreza no mundo, com perda de renda para os trabalhadores de US$3,4 trilhões em 2020.

A OIT também divulgou, além do desemprego, que colocaria um volume extra de mais de 14 milhões de trabalhadores em situações de miséria, em economias como a do Brasil, ainda há o aumento substancial do subemprego, já que as consequências econômicas do vírus se manifestaram também na redução da jornada de trabalho e dos salários. Nesse contexto, Marília Ma-

rasciulo (2020) indica que, na pandemia da Covid-19 morrem mais homens e mulheres negros do que homens e mulheres brancos.

Essa população, desde a "abolição", ocupa "territórios úteis" ao capitalismo - sem saneamento, água potável, transportes coletivos e ausência de saúde. São vidas pobres, em corpos que transitam desamparados entre territórios onde existem políticas públicas para alguns privilegiados e territórios desprovidos e desamparados, onde a prática de isolamento e acesso à *internet* é irreal.

Questionamos, então: qual é o Estado que atua nas zonas onde "sobrevivem" mulheres negras? Ainda, de acordo com a OIT[11], a pandemia afastou sete milhões de mulheres do mercado de trabalho, podendo esse número ser maior, pois se refere a dados colhidos em março de 2020, período inicial do isolamento na maioria dos países, inclusive no Brasil.

No contexto da crise sanitária, sob a qual todos, de alguma maneira, foram afetados, há de se constatar que a pandemia atingiu, de modo mais devastador, mulheres negras e pobres, cuja ocupação, em grande número, é de empregadas domésticas e diaristas. Aqui cabe uma ressalva: não obstante 44% das prestadoras de serviço doméstico serem diaristas[12], não há qualquer legislação específica para essa categoria, de modo que no contexto da pandemia muitas foram dispensadas do trabalho ficando desamparadas de qualquer auxilio legal.

Outro agravante é o fato de que as mulheres empregadas[13] e diaristas que não foram dispensadas ficam mais expostas à contaminação pelo vírus, em decorrência das aglomerações nos transportes coletivos, sinalizador de que essas trabalhadoras não foram suficientemente protegidas pelo Estado, no seu direito fundamental à vida.

No que tange ao feminicídio, recente pesquisa do Fórum Brasileiro de Segurança Pública relata que, no período de março a maio de 2020, houve acréscimo de 2,2% nos casos de feminicídios registrados em comparação com o mesmo período de 2019 – foram 189 casos este ano, contra 185 no ano imediatamente passado. Os casos de homicídios dolosos com vítimas

11 Disponível em: https://oglobo.globo.com/ecomonia/celina/pandemia-faz-sete-milhoes-de--mulheres-deixarem-mercado-de-trabalho-24489196 acesso em 20dejulhode 2020.
Estatísticas mensais de empregos formais. CAGED, abril, 2020.

12 Estatísticas mensais de empregos formais. CAGED, abril, 2020.

13 Tomamos como exemplo a morte da primeira pessoa por COVID-19, no Rio de Janeiro. Mulher, empregada doméstica e que pegou a doença enquanto cuidava da patroa, contaminada em recente viagem à Itália.

do sexo feminino, por outro lado, aumentaram 7,1% no mês de maio, passando de 127 em 2019 para 136 em 2020. Os aumentos mais expressivos foram o do Ceará (208,3%), do Acre (100%) e do Rio Grande do Norte (75%). No acumulado março- maio, houve apenas um pequeno crescimento nos registros, que foram 382 vítimas em 2019 para 386 em 2020. Segundo a pesquisa,

> No entanto, há um ponto de atenção: enquanto nos meses de março e abril de 2020 observou-se um aumento no percentual de homicídios de mulheres classificados como feminicídios em relação aos mesmos meses de 2019, esse percentual caiu no mês de maio. Em março de 2019, 27,9% dos casos de homicídio com vítimas mulheres foram considerados feminicídios, contra 34,3% no mesmo mês de 2020. De maneira similar, em abril de 2019, 26,6% dos homicídios foram classificados como feminicídios, passando para 31,7% em abril de 2020. Já em maio, essa tendência de aumento na proporção de homicídios femininos classificados como feminicídios se inverte, passando de 33,9% em maio de 2019 para 24,4% em maio de 2020. Esse movimento aponta para dois possíveis fenômenos: a diminuição na violência letal contra as mulheres motivada por questões de gênero; ou uma piora no registro inicial dos feminicídios no mês de maio de 2020. (FBSP, 2020).

Não obstante a violência contra a mulher com o seu desfecho fatal seja um problema considerado de saúde pública e o Brasil situado como o quinto pais mais violento para as mulheres ficando atrás somente de El Salvador, Colômbia, Guatemala e Rússia[14], os dados de feminicídio ainda são um desafio para as pesquisas, o que corrobora informações da dificuldade de se ter dados precisos durante a pandemia.

Portanto, e de acordo com diversos autores, a violência, tanto de homens como de mulheres (inclusive a de ordem letal), tende a se concentrar em locais onde são precárias as condições sociais e os riscos de mortes aumentam para os negros e os pobres, sejam homens ou mulheres, havendo uma desigual proteção aos direitos ou uma tolerância do Estado em relação a mortes de algumas pessoas (ADORNO, 2002; GOMES, 2014; MBEMBE, 2003; MENEGHEL, 2017), principalmente, das mulheres negras e pobres (KILOMBA, 2019; SAGOT, 2013). Para melhor compreender esses pontos, vamos discorrer acerca da atuação do aparato estatal.

14 Segundo dados da Plataforma Eva (2019).

ESTADO, PANDEMIA E MULHERES: VIDAS PASSÍVEIS DE LUTO

O nosso questionamento inicial é: por que a violência letal atinge corpos "por razão(*sic*) de ser mulher?" (RADFORD; RUSSELL, 1992). Reportamo-nos ao chamado feminicídio, fenômeno fomentado por uma cultura misógina e "[...]fundado na hierarquia e desigualdade de lugares sociais sexuados que subalternizam o gênero feminino". (SAFFIOTI; ALMEIDA, 1995, p.159).

Prado e Sanematsu (2017, p.21) tipificam os feminicídios, por pretextos de gênero, em 11 definições[15]. Destacamos, aqui, porém, o íntimo - morte de uma mulher cometida por uma pessoa com quem a vítima tinha, ou tenha tido, uma relação ou vínculo íntimo. Sabemos que as relações interpessoais de convivência, dentro do espaço doméstico e familiar, são lugares propícios da potencialização da violência de gênero. Nesse sentido, o feminicídio íntimo é o formato extremo dessa violência.

Ainda questionamos: o que se propõe o aparato estatal para evitar as mortes dessas mulheres? Apesar de que, neste segmento da coletânea, não seja possível abarcar problemas mais específicos sobre os pressupostos normativos do Estado democrático de Direito, talvez esbocemos, mais amplamente, o modo como o Estado-Nação é formado por uma matriz de poder hierárquico que atinge corpos femininos, na modernidade, impondo, assim, modos de ser e interferindo, portanto, nas relações sociais e sexuais, com marcas profundas da colonialidade e do eurocentrismo (QUIJANO, 1992).

Ora, os corpos femininos sempre foram violados na história da humanidade. Ocorre de ser na Modernidade, entretanto, que se organiza o mundo ontologicamente em termos de categorias homogêneas e separáveis. Humano e não humano compõem a dicotomia central da modernidade colonial. Deste modo, o homem europeu, moderno, branco e burguês, é o sujeito que decide na vida pública (civilizado, heterossexual, cristão, ser de razão) (LUGONES, 2014).

Em outras palavras, o sujeito de direito, erigido no paradigma da Modernidade, é uma categoria por demais abstrata que foi pensada, com suporte no homem branco, burguês e heterossexual, na consolidação de um Estado liberal e capitalista. Nessa realidade, institucionaliza-se um contrato sexual, na perspectiva de Carole Pateman (1993):

15 As fontes a que recorremos foram: **Diretrizes Nacionais** (*ONU Mulheres,* 2016); **Modelo de Protocolo Latino-Americano** (*ONU Mulheres*, 2014). Para saber as tantas outras tipificações, ler Prado e Sanematsu (2017, p.21).

> A história do contrato sexual também trata a gênese do direito político e explica por que o exercício desse direito é legitimado; porém, essa história trata o direito político enquanto direito patriarcal ou instância sexual - o poder que os homens exercem sobre as mulheres. (...) uma forma caracteristicamente moderna de patriarcado se estabelece. A nova sociedade civil criada através do contrato original é uma ordem social patriarcal. (P.15-16).

A passagem, por exemplo, do mundo antigo para o mundo moderno, foi uma narrativa de como os homens passam da insegurança da liberdade do estado da natureza para a segurança da liberdade civil masculina, garantida pelo Estado, localizada na esfera pública. Atrelado a isso, houve o contrato sexual, alcançado pela sujeição das mulheres, relegando-as à esfera privada, constituída como não política (PATEMAN, 2013).

Isto se dá pelo estabelecimento do patriarcado e suas variegadas configurações. A história, no entanto, é feita por meio de resistências femininas. Houve inúmeras reivindicações organizadas por mulheres para garantir direitos. Exemplo disso foi a Convenção pela Eliminação das discriminações em relação às mulheres-CEDAW, de 1979, em vigor deste 1981, sendo o primeiro tratado sobre os direitos humanos da mulher.

É importante destacar que as conquistas de políticas públicas para as mulheres só foram possíveis como resultados da organização dos movimentos de mulheres e feministas, que criaram espaços de lutas, tecendo críticas a uma cultura machista. No contexto brasileiro, houve um esforço extremo na busca da produção legislativa de instrumentos internacionais e nacionais, de garantia da cidadania feminina.

Foi, todavia, somente no início dos anos de 1980, que houve maiores mobilizações no sentido de denunciar os espancamentos e maus tratos conjugais, uma das maneiras de violência contra a mulher. Até então não era um problema do Estado, pois, como acontecia no âmbito intrafamiliar, não havia a noção de conturbar a ordem pública. Nesse mesmo período, ao lado de práticas de sensibilização para esse tema, militantes feministas atendiam mulheres que sofriam violências nos chamados SOS-Mulher[16].

16 Em julho de 1980 na SBPC, 23 grupos feministas decidem criar o Dia Nacional de Luta contra a violência à mulher (10 de outubro), data que continua a ser lembrada com manifestações feministas até hoje. Neste mesmo , Foram criados o Centro de Defesa dos Direitos da Mulher, em Belo Horizonte, e os SOS Mulher de São Paulo e Porto Alegre. Estes grupos de atendimento gratuito às mulheres cumpriram um papel fundamental na luta contra a violência, mas tiveram vida curta, pois na sua quase maioria existiram apenas de 1981 a 1983. Um dos pressupostos no tratamento da violência contra a

Foi, entretanto, na Conferência dos Direitos Humanos da ONU (Viena, 1993), que se dispôs em favor da erradicação da violência contra a mulher. Desde 1990, a Organização Mundial de Saúde reconhece a violência contra a mulher como um problema de saúde pública que exige dos governantes políticas públicas mais eficientes no combate e prevenção do fenômeno.

Marcos na luta feminista, uma de suas conquistas mais importantes, foram as instituições de proteção à mulher, em particular, as delegacias especializadas de enfrentamento à violência contra a mulher. Elas materializam o reconhecimento de tal fenômeno como um crime e responsabilizam o Estado no que se refere à implantação de políticas públicas. No concernente às delegacias, importa frisar que, inicialmente, elas atuavam segundo tipificações penais e, como sabemos, a violência contra a mulher (familiar, doméstica ou de gênero) não constituía figura jurídica, definida pela lei criminal. Somente após editada a Lei 11.360, conhecida como Lei Maria da Penha, em 2006, foram auferidas novas conotações por parte das delegacias.

A Lei do Feminicídio e a Lei Maria da Penha são legislações conquistadas mais tardiamente, para evidenciar que a violência contra a mulher é uma questão de direitos humanos. Em março de 2015, o assassinato de mulheres tornou-se um crime hediondo, após sancionada a Lei n. º 13.104/2015, conhecida como Lei do Feminicídio.

Afirmamos, pois, *in hoc sensu,* que a reivindicação de não violência nos revela a precariedade da vida de mulheres. Por um lado, a lei do feminicídio consagra o reconhecimento da violação dos direitos humanos. De outra parte, se não tem efetividade, ela se torna ineficaz, em termos regulatórios. Queremos aportar a esta ideia: todos os sujeitos, em tempos de pandemia, são, vulneráveis à morte, pelo vírus; porém, não igualmente vulneráveis, pois a vida das mulheres está potencialmente propícia à morte.

A não violência é “derivada da apreensão da igualdade em meio a precariedade” (BUTLER, 2017, p.254). A imagística hierárquica do público e do privado, porém, assegura a privatização da violência de gênero, desde o momento em que há uma coexistência forçada das mulheres com seus agressores, com o isolamento social, bem como a redução de ofertas de serviços de proteção a estas mulheres, num atendimento remoto.

mulher que predominou em todos os SOS, e consequentemente na produção teórica e militante dos anos de 1980, era de que esta se restringia basicamente à violência conjugal (GROSSI, 1994, p.474).

Lembramos, aqui, a cena socialmente compartilhada da importância dos respiradores para os sujeitos, em tempos pandêmicos. São, entretanto, de igual relevo as instituições de enfrentamento à violência contra a mulher, que também são garantes da existência humana? Sem dúvida, os respiradores são de interesse geral, já a última cena configura, particularmente, vidas "escolhidas e não escolhidas" em meio à pandemia. Como afirma Carole Pateman (2013), "[...] a dicotomia entre o privado e o público obscurece a submissão das mulheres aos homens dentro de uma ordem aparentemente universal, igualitária e individualista". (PATEMAN, 2013, p.57). Essas distinções são primordiais para a decisão de quais vidas são passíveis de luto.

Ora, o espaço privado em que a mulher se encontra isolada socialmente retrata uma situação propulsora da violência e, do seu modo extremo, os feminicídios. Seja pelo fato de as mulheres serem mais vigiadas e impedidas de conversar com familiares e amigos; seja pelo controle das finanças domésticas se tornar mais acirrado, com a presença mais próxima do homem em um ambiente e seja pela ideia da perda de poder masculino, ferindo diretamente a figura do macho provedor (VIEIRA, GARCIA E MACIEL, 2020, p.2-3)

Com um agravante maior, a dimensão de classe social. A precariedade a que nos submete a pandemia, ainda, aumenta a sensação de que corpos são descartáveis. Os serviços de assistência social, saúde e policiais são, geralmente, as redes iniciais de proteção à mulher pobre, porém, o medo de sair de casa em consequência do vírus, o acesso limitado a esses locais e, por muitas vezes, a falta de habilidade com os meios tecnológicos ou a inexistência deles para um atendimento remoto, conformam gatilhos para uma possível morte feminina.

Com efeito, "reconhecer a violência, não garante de modo algum, uma política de não violência" (BUTLER, 2017, p.250), tal significando que, para falar sobre feminicídio, é preciso reforçar a ideia de que a morte de mulheres, por questões de gênero, é uma responsabilidade de Estado, pois as decisões políticas têm a capacidade de preservar ou não o potencial de letalidade sobre corpos femininos e feminizados (SEGATO, 2010; 2014)

Com Lagarde (2004), entendemos o feminicídio quando o Estado não protege esta mulher, não lhe dando garantia e condição de segurança, seja na sua casa, no trabalho, ou em outro ambiente. Enfim, a ênfase é na questão estrutural da violência contra a mulher: quando se deve pensar políticas nos âmbitos social, econômico e político, tornando-se válido o Estado democrá-

tico de Direito. Portanto, o "direito a ter direito", na concepção arendtiana, é indispensável para assegurar a sobrevivência.

Na importância não somente de "operar a lei", função de alguns apenas, mas é imprescindível que os profissionais da proteção social brasileira se tornem "operadores do discurso da lei" (SEGATO, 2010); indo além do acolhimento destas mulheres, mas no fortalecimento das redes de apoio e na capacitação dos profissionais.

Existe, todavia, uma grande complexidade em termos de Brasil. A pandemia tem desafiado os intelectuais e as instituições de proteção social e de enfrentamento à violência a pensarem como efetivar a igualdade e a dignidade humanas, ou mesmo a repensarem a invisibilidade da esfera privada, em termos de políticas públicas, num momento de ataque ao papel do Estado e sua rede de proteção social.

A PROTEÇÃO SOCIAL BRASILEIRA E AS MULHERES NO CONTEXTO DE PANDEMIA DA COVID-19

Acerca da Rede de Proteção Social, essencial para as mulheres vítimas de violência, temos um paradoxo: enquanto os números da violência cresceram no País, houve a redução dos serviços de atendimento às vítimas de violência. Segundo a Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos, por meio do Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos (2020), houve um aumento médio de 14,1% nas denúncias do Ligue 180, nos meses de janeiro a maio do corrente ano. O Ministério aponta como único fator de crescimento a unificação dos canais de denúncia, por meio de aplicativos e campanhas. Estudos apontam, entretanto, para outras motivações relacionadas ao convívio com os agressores, como apontado no início do segmento. É preciso reafirmar que o aumento da violência contra a mulher é um fenômeno mundial, não deslocado da realidade e que necessita de ações efetivas pelo poder público, que possam dar continuidade ao processo de denúncia.

> Globalmente, assim como no Brasil, durante a pandemia da COVID-19, ao mesmo tempo em que se observa o agravamento da violência contra a mulher, é reduzido o acesso a serviços de apoio às vítimas, particularmente nos setores de assistência social, saúde, segurança pública e justiça. Os serviços de saúde e policiais são geralmente os primeiros pontos de contato das vítimas de violência doméstica com a rede de apoio. Durante a pandemia, a redução

> na oferta de serviços é acompanhada pelo decréscimo na procura, pois as vítimas podem não buscar os serviços em função do medo do contágio. (VIEIRA, GARCIA, MACIEL, 2020, p. 3).

Como apontado pelas autoras Vieira, Garcia e Maciel (2013), diversos serviços da Rede de Proteção para as mulheres tiveram atendimento suspenso ou reduzido. Os equipamentos da Política de Assistência, como os Centros de Referência da Assistência Social - CRAS, nos quais, além dos programas de transferência de renda e dos benefícios eventuais, as mulheres participam de grupos de convivência, onde fortalecem as redes de solidariedade; os Centros de Referência Especializados da Assistência Social - CREAS, que possuem atendimento de uma equipe multiprofissional para atendimentos de pessoas com violação de direitos; e os Centros Pop, que atendem às pessoas em situação de rua - são exemplos de equipamentos essenciais para a sobrevivência das mulheres que têm sua vida sob risco. Conforme ainda a Recomendação nº 039, de 12 de maio de 2020, do Conselho Nacional de Saúde (CNS),

> Recomenda aos Governadores Estaduais e Prefeitos Municipais o estabelecimento de medidas emergenciais de proteção social e garantia dos direitos das mulheres. [...]. Que criem políticas estaduais e municipais emergenciais de combate e de mitigação de riscos de violências contra a mulher, incluindo a disponibilização de canais de comunicação às mulheres para o acesso a informações, incluindo recursos de acessibilidade para mulheres com deficiência, sobre redes de proteção à violência e denúncia de casos de abuso, negligência e violência de qualquer natureza, durante o período de pandemia para COVID-19. (RECOMENDAÇÃO Nº 039, DE 12 DE MAIO DE 2020-CNS).

A professora da disciplina Gestão de Políticas Públicas, da USP, Renata Bichir (2020), destaca que o Sistema Único de Assistência Social tem sido decisivo para a redução das desigualdades no País, desde a sua implementação, no início dos anos 2000. Os recursos, no entanto, são insuficientes, o que se mostrou um fator agravante no período da pandemia. Ainda que o auxílio emergencial tenha sido aprovado, o que a referida professora destaca já estava previsto na Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) como benefício

eventual em tempos de calamidade, "o esvaziamento da agenda do SUAS no âmbito federal traz de volta o risco do paralelismo e da sobreposição das ações, com retorno às práticas voluntaristas e fragmentadas, contrárias às diretrizes constitucionais da assistência social". (BICHIR, 2020, s/p).

Dentre as iniciativas do Governo Federal relacionadas às denúncias de violência contra a mulher, em abril de 2020, foi lançada a campanha "Alô vizinho!" para estimular as denúncias nos condomínios. A campanha não atingiu, contudo, todos os estados, pois chegou somente aos Estados do Acre, Amapá, Amazonas, Goiás e Maranhão, Mato Grosso do Sul, Paraná, Rondônia, Roraima e Tocantins. Esta campanha consistia em cartazes e panfletos distribuídos *online* na página do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH), o qual incentivava a denúncia de vizinhos quando ouvissem/presenciassem casos de violência doméstica.

Nas Regiões Norte e Nordeste, segundo matéria de julho de 2020 do MMFDH, somente as Prefeituras de Salvador (BA)[17], Porto Velho (RO) e Teresina (PI) aderiram à campanha, a qual se concentrou na afixação de cartazes em instituições públicas e nos transportes coletivos. Isto demonstra a fragilidade do alcance destas em todo o Território Nacional, inclusive junto aos estados com os maiores índices de violência - como Ceará, Pernambuco e Amapá.

Em junho deste ano, o MMFDH, juntamente com o Conselho Nacional de Justiça, lançou a campanha de acolhimento de denúncias nas farmácias, onde as mulheres em situação de violência podem solicitar ajuda desenhando um "x" na mão e mostrando para um trabalhador do estabelecimento. Esta ação já vinha sendo executada em países como a França e a Espanha. Outra ação foi emprego do aplicativo *Telegram* para fazer a denúncia da violência, também anunciado pelo MMFDH em julho de 2020. Para utilizá-lo, a mulher deve digitar "Direitoshumanosbrasilbot". Mesmo com a criação dessas campanhas nacionais, é necessário destacar que a rede de atendimento não deve se restringir aos meios de denúncia, pois,

> [...] o enfrentamento à violência contra a mulher no contexto da pandemia não pode se restringir ao acolhimento das denúncias. Esforços devem ser direcionados para o aumento das equipes nas linhas diretas de prevenção e resposta à violência, bem como para

17 Em 12 de agosto, a Assembléia Legislativa da Bahia aprovou a Lei nº 14.278, que obriga os condomínios residenciais do Estado da Bahia a comunicar ocorrência de casos de violência doméstica e familiar contra mulheres, crianças, adolescentes ou idosos.

> a ampla divulgação dos serviços disponíveis, a capacitação dos trabalhadores da saúde para identificar situações de risco, de modo a não reafirmar orientação para o isolamento doméstico nessas situações, e a expansão e o fortalecimento das redes de apoio, incluindo a garantia do funcionamento e ampliação do número de vagas nos abrigos para mulheres sobreviventes. As redes informais e virtuais de suporte social devem ser encorajadas, pois são meios que ajudam as mulheres a se sentirem conectadas e apoiadas e também servem como um alerta para os agressores de que as mulheres não estão completamente isoladas. [...] As mulheres em empregos inseguros necessitam urgentemente de proteção social básica, desde seguros de saúde a licenças médicas pagas, assistência à infância, proteção do rendimento e apoio em caso de desemprego. No futuro, medidas para estimular a economia, como transferências de dinheiro, créditos, empréstimos e resgates, devem ser direcionadas às mulheres, quer estejam trabalhando em tempo integral na economia formal, quer sejam trabalhadoras em meio período ou sazonais na economia informal, ou enquanto empreendedoras ou empresárias. (VIEIRA, GARCIA, MACIEL, 2020, p. 04).

No Ceará, não obstante esforços de militantes que colocaram seus telefones pessoais para atendimento às mulheres vítimas de violência doméstica, alguns serviços deixaram de funcionar ou funcionaram apenas remotamente. Em Fortaleza, a Casa Abrigo Margarida Alves, por exemplo, teve as horas de trabalho de suas funcionárias reduzidas de tal modo que impossibilitou o acolhimento das mulheres munícipes da Capital, sendo o abrigamento direcionado para a Casa do Caminho, equipamento do Estado que possui somente dez vagas.

A Casa da Mulher Brasileira do Ceará – a única - teve visivelmente seus atendimentos diminuídos em relação ao ano de 2019 (março – 1315; abril – 1540; maio – 1663) para o ano de 2020 (março – 1616; abril – 842; maio – 1210)[18] sendo o atendimento, principalmente, da Delegacia de Defesa da Mulher - DDM e do Núcleo de Defensoria Públicas da Mulher – NUDEM. Quanto ao restante do Estado, tanto os CREAS, como os CRAS estiveram fechados, bem como os Centros de Referência para Mulheres nos 12 municípios de suas sedes, mesmo sendo considerados serviços essenciais.

18 Dados fornecidos pela Casa da Mulher Brasileira.

Há muito, portanto, que se fazer para garantir a vida das mulheres. Não somente para sobreviver à pandemia da COVID – 19, mas para que preservem sua dignidade e autonomia, tão arduamente conquistadas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pensadora Hannah Arendt (2007), no seu famoso livro *A condição humana,* desmistifica a representação da esfera da vida privada como lugar aconchegante da privacidade e da intimidade, em oposição ao mundo público, considerado bélico e hostil, desde o século XIX. Segundo a autora, o privado se define melhor como o lugar da privação de luz, da invisibilidade, isto é, da inexistência social.

> Para o indivíduo, viver uma vida inteiramente privada significa, acima de tudo, ser destituído de coisas essenciais à vida verdadeiramente humana: ser privado da realidade que advém do fato de ser visto e ouvido por outros, privado de uma relação "objetiva "decorrente do fato de desligar-se e separar-se deles mediante um mundo comum das coisas, e privado da possibilidade de realizar algo mais permanente que a própria vida. A privação da privacidade reside na ausência de outros; para estes, o homem privado não se dá a conhecer, e, portanto, é como se não existisse. (2007, p.60).

Joan Scott (2002), a seu turno, refletindo sobre o espaço privado o define como a transgressão do espaço político e social dos limites impostos pelo gênero masculino ao feminino, consubstanciando a diferença masculina que tem como símbolo o poder.

É preciso manter espaços segregados dentro dos quais as atividades se realizavam – o espaço da intimidade, da reprodução, definido política e socialmente como privado – redefinido como natureza – divisão sexual – não política – sem valor – sem expressão com pouco poder – arena de intensos conflitos de gênero.

Daí justificar a tese da autora ao exprimir a ideação de que, na Modernidade, a mulher não ter se constituído como indivíduo. Se há uma definição do que seja mulher pode ser traduzida como: pessoa interdependente, em virtude de seus deveres para com o marido, os filhos e a sociedade. Daí o seu papel diluído como ser social e não político. A partir daí, houve uma divisão sexual do trabalho. A mulher definida como - o social como proteção, assis-

tência, educação e cuidado, portanto, numa condição infra valorada e não como decisão, como propriedade, que são papéis políticos, portanto, masculinos valorizados.

Nesse sentido, há ainda os paradoxos da sociabilidade no contexto da pandemia. As pandemias registradas na história contemporânea ultrapassam os sentidos de visões meramente epidemiológicos e curativas. Elas emanam do poder de grupos humanos opressores, homofóbicos, que engendram o sofrimento social de populações pobres, miseráveis e excluídas, enfim da biopolítica, como recentemente escreveu Debora Diniz (2020), na necropolítica das epidemias. Em todas essas perspectivas, chamamos a atenção para o modo como alguns corpos são escolhidos para vencer a batalha da sobrevivência, enquanto outros são jogados à própria sorte. Como, para algumas pessoas, a vida é permitida e a outras não? Essas são questões tanto de saúde pública quanto de política econômica – e só podem ser pensadas juntas.

Aqui reafirmamos: a pandemia do coronavírus é, portanto, uma questão relacionada à opressão social. O vírus escolhe, sim: classe, raça e gênero. São as mulheres pobres, negras e velhas as que mais estão sendo atingidas pelas pandemias do desemprego, da sobrecarga de trabalho e violências, decorrentes da extrema exclusão social. Elas é que assumem a luta pela sobrevivência, a resistência e a solidariedade social.

O registro dessas lutas contra a opressão do sistema, a exploração do trabalho e do não trabalho, do machismo e por direitos políticos e sociais se dão desde o século XVIII até os dias atuais. A conquista da cidadania por direitos na esfera pública, como trabalho remunerado, previdência social, direitos reprodutivos, voto, dentre outros, faz parte da memória social das mulheres, tanto no plano individual como coletivo. Nesse longo processo, as mulheres saíram da caverna e vieram à luz – no ideário Platão.

No início do século XXI – as mulheres estão voltando para a caverna com a memória da luz muito viva na caminhada histórica, depois de muitos direitos conquistados. Elas estão enfrentando a pandemia, o desemprego e os algozes públicos, como o atual Poder Executivo federal, legislativos – o Congresso Nacional, em sua maioria - e parte do Poder Judiciário, sem falar dos verdugos domésticos e externos - os patrões homofóbicos - o machismo, a misoginia, sofrendo muito, mas lutando criando e recriando na luta pela consolidação de uma nova sociedade mais humana e solidária. É válido reafirmar que as mulheres precisam de políticas públicas que terão como exigência um

Estado democrático de direitos forte, incisivo nos interesses da maioria da população, com políticas sociais definidas que possibilitem uma sociedade mais equânime, mais plural, menos racista, machista e homofóbica.

Se há alguma lição que possa ser tomada desse processo que beira a catástrofe é a necessidade de radicalizar na contramão do neoliberalismo, discutindo acesso aos direitos fundamentais ao trabalho remunerado, à educação, à saúde e à moradia.

O pânico coletivo precisa se transmutar em ação ética e solidariedade comunitária: pagando diaristas pelos dias que não foram trabalhar, ajudando vizinhos idosos a fazer compras, pressionando empresas para proteger seus funcionários. Enfim, para reverter a crise de imaginação coletiva que nos afeta, é fundamental reinventar a solidariedade local e global no nosso cotidiano. No meio da catástrofe, existe a possibilidade de se repensar radicalmente o que queremos como humanidade e projeto político.

Outro grande desafio, especialmente para todas as mulheres nesse momento, é uma oportunidade de travar grandes lutas pessoais e coletivas no ambiente doméstico, que é um espaço muito difícil porque envolve sentimentos e afetos. Revolucionar as relações domésticas no campo da reprodução diária da força de trabalho – distribuir as tarefas igualmente com todas as pessoas de casa, fazer comida, lavar roupa, varrer casa, lavar banheiros; fazer reuniões, discutir, dialogar, resistir. As mulheres não devem tomar para si todas as atribuições domésticas referentes à reprodução diária da força de trabalho. Definir hora para lazer, leitura, ouvir músicas, filmes, se cuidar ou simplesmente não fazer nada. É um tempo de reinventar, de criar. Como diz Cecília Meireles: criar, criar mesmo nas horas mais difíceis, criar!

Acrescentamos: criar! Não à violência doméstica, à opressão e ao machismo! Pela plena reconquista dos direitos sociais! Pela redistribuição das tarefas domésticas! Pela solidariedade humana! Pela vida! Pelo respeito! Pelo direito ao amor e carinho e à felicidade!

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADORNO, Sérgio. Exclusão socioeconômica e violência urbana. **Sociologias.** 2002; 4(8); 84 – 135.

ANDES. **Violência doméstica aumenta durante o isolamento social.** 15/04/2020. Disponível em: https://www.andes.org.br/conteudos/noticia/violencia-domestica-aumenta-durante-o-isolamento-social1/page:15/sort:Conteudo.created/direction:desc Acesso em 01/08/20.

ARENDT, Hannah. **A condição humana.** Tradução Roberto Raposo. Rio de Janeiro: Editora Forense Universitária. 10ª Edição/6ª Reimpressão. 2007.

BICHIR, Renata. A assistências social e a pandemia: contribuições para uma política relegada. **Estadão.** 13/04/2020. Disponível em: https://politica.estadao.com.br/blogs/gestao-politica-e-sociedade/a-assistencia-social-e-a-pandemia-contribuicoes-de-uma-politica-relegada/ Acesso em 01/08/20.

BRASIL. Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH). **Ministério integra a campanha "Sinal vermelho contra a violência doméstica.** Disponível em: https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2020-2/junho/ministerio-integra-a-campanha-201csinal-vermelho-contra-a-violencia-domestica201d Acesso em 01/08/20.

_____. Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH). **Denúncias registradas pelo Ligue 180 aumentam nos quatro primeiros meses de 2020.** Disponível **em:** https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2020-2/maio/denuncias-registradas-pelo-ligue-180 Acesso em 01/08/20.

_____. Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH). **Campanha de enfrenta mento à violência contra a mulher ganha força em 10 estados do país.** Disponível em: https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2020-2/julho/campanha-de-enfrentamento-a-violencia-contra-a-mulher-ganha-forca-em-10-estados-do-pais Acesso em 01/08/20.

_____. Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH). **Violência contra a mulher pode ser denunciada pelo Telegram.** Disponível em: https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2020-2/julho/violencia-contra-a-mulher-pode-ser-denunciada-pelo-telegram Acesso em 01/08/20.

BUTLER, Judith. **Quadros de guerra:** Janeiro: Civilização Brasileira, 2017.

DAVIS. Mike. COVID-19: The monster is finally quando a vida é passível de luto? Tradução Sérgio Lamarão e Arnaldo Marques da Cuhna.3 ed. Rio de at the door. **Links International Journal of Socialist Renewal.** 2020. Disponível em: http://links.org.au/mike-davis-covid-19-monster-finally-at-the-door Acesso em 01/08/20.

DINIZ, Debora. A necropolítica das epidemias. Enquanto o vírus corona aciona o pânico coletivo dos regimes autoritários, o vírus zika abandona as mulheres mais vulneráveis ao abuso de governos patriarcais que perseguem a reprodução. **El País.** 09 de mar. 2020. Disponível em: https://brasil.elpais.com/opiniao/2020-03-09/a-necropolitica-das-epidemias.html Acesso em 01/08/20.

GOMES, Izabel S. **Morreram porque mataram.** Tensões e paradoxos na compreensão do feminicídio. 2014. Tese (doutorado) – centro de filosofia e Ciências Humanas. Escola de Serviço Social UFRJ. Rio de Janeiro, 2014.

GROSSI, Miriam Pillar. Novas/velhas violências contra a mulher no Brasil. **Revista Estudos Feministas,** v. 5, no. Especial, 1994. pp. 473-483.

HERNANDES, Elizabeth Sousa Cagliari; VIEIRA, Luciana. **A guerra tem rosto de mulher:** trabalhadoras da saúde no enfrentamento à Covid-19. Abril ANESP. 2020. Disponível em: http://anesp.org.br/todas-as-noticias/2020/4/16/a-guerra-tem-rosto-de-mulher-trabalhadoras-da-sade-no-enfrentamento-covid-19 Acesso em 25/07/20.

KILOMBA, Grada. **Memórias de Plantação.** Episódios de racismo cotidiano. Cobogó.2019. [Falta a cidade]

LAGARDE y DE LOS RIOS, Marcella. **Por La vida y La liberdad de las mujeres.** Fin al femicídio. El Dia, V, fevereiro, 2004.

LUGONES, María. Rumo a um feminismo descolonial. **Revista Estudos Feministas,** v.22, n. 3, set/nov, 2014, p. 935-952.

MBEMBE, Achille. Necropolítica. **Public Culture.** 15. Vol. 1. Nova York, 2003.

MENEGHAEL, Stela N.; PORTELA, Ana Paula. **Feminicídios:** conceito, tipos e cenários. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/csc/v22n9/1413-8123-csc-22-09-3077.pdf acesso em 13 jul 2018.

ONU BRASIL. **COVID-19:** ameaças aos direitos das mulheres prejudicam a todos. 30/04/2020. Disponível em: https://nacoesunidas.org/artigo-covid-19-ameacas-aos-direitos-das-mulheres-prejudicam-a-todos/amp/ Acesso em 01/08/20.

PATEMAN, C. **O contrato sexual.** Trad. Marta Avancini. São Paulo: Paz e Terra, [1988] 1993.

PATEMAN, Carole. Críticas feministas à dicotomia público/privado. In: MIGUEL, Luis Felipe; BIROLI, Flávia (Org.). **Teoria política feminista:** textos centrais. Vinhedo: Horizonte; Niterói: Eduff, 2013.

PRADO, Débora; SANEMATSU, Marisa (orgs.). **Feminicídio:** #InvisibilidadeMata. São Paulo: Fundação Rosa Luxemburgo; Instituto Patrícia Galvão, 2017.

QUIJANO, A. Colonialidad y Modernidad-racionalidad. H. **Peru Indig.** n.13, v. 29, 1992, p. 11-20.
RADFORD, Jill; RUSSEL, Diana E. H. Femicide: The Politics of Women Killing. New York, Twayne Publisher, 1992.

SAFFIOTI, Heleieth I. B.; ALMEIDA, Suely Souza. **Violência de gênero:** poder e impotência. Rio de Janeiro: Livraria e Editora Revinter, 1995.

SAGOT, Monteserrat. femicidio como necropolítica em centroamérica. **Revista Labrys Estudos Feministas.** nº 24, jul –dez 2013; Brasília, Montreal, Paris, 2013.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A cruel pedagogia do vírus.** Coimbra: Edições Almedina, S. A. 2020.

SCOTT, Joan Walach. **A cidadã paradoxal:** as feministas francesas e os direitos do homem, Tradução de Élvio Antonio Funck. Florianópolis: Editora Mulheres, 2002.

SEGATO, Rita Laura. Femi-geno-cidio como crimen en el fuero internacional de los Derechos Humanos: el derecho a nombrar el sufrimiento en el derecho. *In:* FREGOSO, Rosa-Linda; BEJARANO, Cynthia. **Una cartografía del feminicidio en las Américas.** México, DF: UNAM-CIIECH/ Red de Investigadoras por la Vida y la Libertad de las Mujeres, 2010. Disponível em: <https://feminicidio.net/sites/default/files/femigenocidio.pdf. Acesso em: 01 de agosto de 2020.

_____. Las nuevas formas de la guerra y el cuerpo de las mujeres. **Revista Sociedade e Estado.** Brasília, v. 29. n. 2, Maio/Agosto,2014.

VIEIRA, PR; GARCIA, LP; MACIEL, ELN. Isolamento social e o aumento da violência doméstica: o que isso nos revela? **Revista Brasileira de Epidemiologia.** Rio de Janeiro, v.23, n.22, abril, 2020.

DA NORMALIDADE AO CONTEXTO DE CRISE

DE QUE FORMA A *COVID*-19 IMPACTA NA PROTEÇÃO E NO EMPODERAMENTO DA MULHER EM MOÇAMBIQUE?

CATARINA DA ESPERANÇA MAQUILE DE MELO[1]
JESSICA HELENA MANUEL IVO[2]

INTRODUÇÃO

Com suporte na análise das contribuições da IV Conferência Mundial sobre a Mulher, realizada em 1995 pelas Nações Unidas sob o lema "Ação para a Igualdade, Desenvolvimento e a Paz", este capítulo procura, por um lado, evidenciar os avanços alcançados na matéria de igualdade de gênero e promoção da emancipação feminina. De outra parte, procuramos compreender em que medidas a pandemia da *COVID*-19 gera retrocessos na proteção dos direitos da mulher e nos progressos da sua autonomização e empoderamento.

Com a liberalização política e económica em Moçambique, desde os anos de 1990, foi estabelecida uma proliferação de associações não governamentais que visavam a garantir diversos tipos de assistência social e promover direitos cívicos e sociais das mulheres. Tal não aconteceu ao acaso: a conjuntura internacional desse período foi marcada por um conjunto de debates e ações sobre a reformulação da relação entre o Estado e a sociedade. Nesta perspectiva, o uso de gênero como uma categoria de análise e de formulação de políticas públicas começou a ganhar cada vez mais importância e, consequentemente, a ser levado em consideração pelos Estados signatários das Nações Unidas.

A Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW) passou a entrar em vigor em Moçambique em 1997.

1 Doutoranda em Políticas Públicas na Universidade Estadual do Ceará (UECE). Mestra em Ciência Política: Governação e Relações Internacionais, pela Universidade Católica de Moçambique. Bolsista da CAPES/Brasil. E-mail: cmaquilemelo@gmail.com.

2 Mestra em Ciência Política e Negócios estrangeiros, com especialização em Política e desenvolvimento nos países do sul (África, Ásia e América Latina) pelo Instituto de Estudos Políticos (IEP) Sciences Bordeaux. Graduada em Ciência Política e Relações Internacionais pela Universidade Católica de Moçambique. Email: jessicah.ivo@gmail.com.

Ao longo dos anos, diversos outros instrumentos legais foram aprovados, ao mesmo tempo em que problemáticas de violência doméstica contra mulheres e vários casos de casamentos prematuros foram cada vez mais identificados. Interessamo-nos, entretanto, pela discussão acerca de como uma situação de crise produz consequências desproporcionais às mulheres e raparigas[3] que fazem face (em período normal) a problemas multifacetados (acesso ao mercado de trabalho formal e à educação, violência e assédio sexual, discriminação relacionada à sua idade , estado civil , acesso aos bens e recursos etc.) considerando que os influxos da crise do coronavírus e, consequentemente, crise financeira, são sentidos em vários níveis, inclusive ao nível mais íntimo da saúde da mulher.

AVANÇOS NA PROTEÇÃO DOS DIREITOS DA MULHER EM MOÇAMBIQUE

A IV Conferência Mundial sobre a Mulher[4] destaca-se pela obtenção de resultados que influenciaram os Estados na proteção dos direitos da mulher. Em decorrência de tal facto, foi considerada pelas Nações Unidas como sendo a mais importante de todas, por ter reunido maior número de participantes, propiciado avanços programáticos e conceituais e pela influência que continua a ter na promoção da situação da mulher. Essa conferência, cujo lema era "Ação para a Igualdade, Desenvolvimento e a Paz", tinha por objetivo avaliar os avanços obtidos desde as conferências anteriores e analisar os obstáculos a serem superados para que as mulheres exerçam, plenamente, seus direitos e alcancem seu desenvolvimento integral (Organização das Nações Unidas [ONU], 1995).

Sob ponto vista dos avanços conceituais, visualizam-se, por exemplo, os conceitos de gênero, empoderamento e transversalidade, que se constituíram como "as três inovações dotadas de grande potencial transformador na luta pela promoção da situação e dos direitos da mulher". (ONU, 1995, p.3).

3 O termo rapariga refere-se a uma mulher na fase da infância à adolescência, até aos 17 anos de idade.

4 A IV Conferência Mundial sobre a Mulher, que também é apelidada por Conferência de Pequim ou Conferência de 1995, foi organizada pelas Nações Unidas e realizada na capital chinesa, Pequim, em 1995. Essa conferência tinha como objetivo exortar os governos, a comunidade internacional e a sociedade civil, inclusive as organizações não governamentais e o setor privado, a adotarem medidas estratégicas para intervir nas doze áreas críticas que a ONU considera de preocupação prioritária para assegurar o avanço da mulher e a conquista de igualdade entre mulheres e homens (ONU, 1995). Essa Conferência é antecedidas por três conferências mundiais com a mesma temática. A primeira foi realizada no México em 1975, a segunda em Copenhague em 1980, e a terceira em Nairobi no ano de 1985.

Ao se abordar sobre gênero, permite-se compreender que a condição subalterna da mulher não se baseia no aspecto biológico, mas numa compreensão das relações entre homens e mulheres como produto de padrões determinados social e culturalmente e, portanto, passíveis de modificação (Beauvoir, 1949; Millet, 1970; Scott, 2019; Nações Unidas, 1995; Wittig, 2019).

O empoderamento da mulher, por sua vez, "consiste em realçar a importância de que a mulher adquira o controle sobre o seu desenvolvimento, devendo o governo e a sociedade criar as condições para tanto e apoiá-la nesse processo" (Nações Unidas, 1995, p.3). Transpondo o controle do seu desenvolvimento, o empoderamento significa "o processo de ganhar liberdade e poder fazer o que você quer, significa também dar poder ou capacitar". (Berth, 2019, p.29).

Por último, a noção de transversalidade foi importante para "assegurar que a perspectiva de gênero [passasse] efetivamente a integrar as políticas públicas em todas as esferas de atuação governamental". (Nações Unidas, 1995, p.3).

Essas inovações conceituais vieram dar mais crédito e ênfase no tratamento da situação da mulher sob a perspectiva de direitos, o que significa, "reconhecer que a desigualdade entre homens e mulheres é uma questão de direitos humanos e, não apenas uma situação decorrente de problemas econômicos e sociais a serem superados". (Nações Unidas, 1995, p.3).

Em Moçambique, houve avanços significativos da situação da mulher, notáveis após a Conferência de 1995, assim como em resposta às recomendações da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher (CEDAW)[5], de 1979, ratificada pelo País em 1993[6], tendo entrado em vigor em maio de 1997[7]. Como meio de incorporar no ordenamento jurídico os dispositivos internacionais ratificados, diversas ações foram desenvolvidas ao nível interno, com destaque para a função pública e o setor privado. Por exemplo, de acordo com o Relatório do Estudo sobre Género no Ensino Superior em Moçambique,

5 A Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW), 1979, doravante denominada Convenção da mulher, em vigor desde 1981, é o primeiro tratado internacional que dispões amplamente sobre os direitos humanos da mulher. Os seus objetivos se dividem em duas propostas: promover os direitos da mulher na busca da igualdade de gênero e reprimir quaisquer discriminações contra a mulher nos Estados-parte.

6 A Assembleia da República de Moçambique ratificou a CEDAW a 2 de junho de 1993, por meio da Resolução 4/93.

7 A entrada em vigor da CEDAW decorreu do depósito do instrumento de adesão pelo Governo de Moçambique nas Nações Unidas a 21 de abril de 1997. (Assembleia da República [AR], 2016).

> Em 2000 surge o Plano Nacional para o Avanço da Mulher (PNAM) elaborado pelo Ministério da Mulher e da Acção Social (MMAS), tendo resultado na criação de unidades de género em vários sectores de trabalho. E, mais tarde foi criada a Política Nacional de Género e sua Estratégia de Implementação (PGEI) a 14 Março de 2006 e, a 31 de Março de 2009 foi aprovada a Estratégia de Género para a Função Pública – EGFP (2009-2013) (Ministério de Educação [MINED], 2014, p. 11).

Referidas unidades surgem dos esforços do Estado na criação de mecanismos institucionais para assegurar a integração do género nos planos setoriais, como referido, como meio de salvaguardar a participação das mulheres na vida pública e nos processos de tomada de decisão.

Atinente ao setor privado, o mesmo relatório dá conta da existência de uma política de assédio sexual na Universidade Católica de Moçambique (UCM). Atualmente a instituição conta com uma Política de Gênero.

Com vistas a assegurar que a perspectiva de gênero passe efetivamente a integrar as políticas públicas em todas as esferas de atuação governamental, foi aprovado em 2015, pela Resolução n. 18/2015 de 10 de julho, o Estatuto Orgânico do Ministério do Gênero, Criança e Ação Social (MGCAS), criado pelo Decreto Presidencial n. 1/2015 de 16 de janeiro. O art. 1º do referido Estatuto define o MGCAS como sendo o "órgão Central do aparelho do Estado que, de acordo com os princípios, objetivos, políticas e prioridades definidas pelo Governo, dirige e coordena a execução das políticas de género, da criança e da ação social do País". (Decreto Presidencial n.º 1/2015).

Na sequência, de acordo com o art. 3º, compete ao Ministério do Género, Criança e Acção Social:

> i. Elaborar propostas de leis, políticas, estratégias, programas e planos de desenvolvimento nas áreas de Género, bem como proceder a sua divulgação, controlo e avaliação da sua implementação;
> ii. Promover a ratificação e observância das normas de Direito Internacional na área do género;
> iii. Estabelecer e promover mecanismos de diálogo permanente com a sociedade civil que atua nas áreas de género;
> iv. Promover ações que elevem a consciência da sociedade em geral sobre a importância da igualdade de género, para o desenvolvimento sócio-econômico do país;

v. Adoptar e promover medidas de prevenção e combate a violência baseada no género e a doméstica;
vi. Promover e defender uma participação equilibrada de mulheres e homens, raparigas e rapazes em todos os níveis, sectores e órgãos de tomada de decisão. (Decreto Presidencial n.º 1/2015).

Em 2006, o Estado moçambicano aprovou a Política de Gênero e Estratégia de sua implementação, onde se estabeleceram linhas de orientações com vistas a permitir a tomada de decisões e identificação de ações para a elevação do estatuto da mulher e da igualdade de gênero em todas as áreas de governação. Configura uma política que teve vigência até o ano de 2018, período em que foi aprovada a segunda Política de Gênero e Estratégia de sua implementação, visando a incorporar as novas diretrizes e demais instrumentos aprovados ao nível regional e internacional (Ministério de Género, Criança e Acção Social [MGCAS], 2018).

Ainda no âmbito da proteção e promoção dos direitos da mulher, a Assembleia da República (AR) dispõe no novo Código Penal a despenalização da interrupção voluntária do aborto[8], pois reconhece o aborto inseguro como problema de saúde pública e não mais obriga o agressor a se casar com a mulher ou criança violada sexualmente (Assembleia da República [AR], 2016).

Com o intuito de dar uma resposta legislativa ao problema dos casamentos prematuros, a AR aprovou, em 2019, a Lei n. 19/2019, de 22 de outubro, que proíbe, previne, mitiga e combate as uniões prematuras,(Lei 19/2019), visto que a situação em que Moçambique se encontra no ranque mundial é alarmante, tal como informa a UNICEF Moçambique, ao destacar que o País se encontra em décimo lugar no mundo entre os países mais afetados pelos casamentos prematuros (*United Nations Children's Fund* [UNICEF], 2015).

A Conferência Mundial sobre a Mulher considerou 12 áreas de preocupação prioritária, sobre as quais recaíram recomendações que exigiam a intervenção dos Estados participantes. Dessas áreas, importa visualizar as seguintes:

1. a crescente promoção de mulheres em situação de pobreza;
2. a desigualdade quanto à participação nas estruturas econômi-

8 Esta questão é aferida no art. 168, referente ao "Aborto não punível", que dispõe o seguinte: "Não é punível o aborto efetuado por médico ou outro profissional de saúde habilitado para o efeito ou sob a sua direção, em estabelecimento de saúde oficial ou oficialmente reconhecido e com o consentimento da mulher grávida" (Lei n. 35/2014, p. 102).

cas, nas atividades produtivas e no acesso ao recurso;
3. a desigualdade no acesso à educação e à capacitação; e
4. a violência contra a mulher (Nações Unidas, 1995).

Um dos conceitos que teve o seu maior desenvolvimento desde a Conferência de Pequim é a *feminização da pobreza*, que é analisada em duas vertentes. A primeira de âmbito individual, onde se observa um aumento na diferença de níveis de pobreza entre as mulheres e os homens e a segunda de âmbito de chefia domiciliar, que, segundo Pearce (1978), se desenvolve a partir do momento em que a mulher passa a não ter mais marido ou companheiro morando no mesmo domicílio e se responsabilizando pelo sustento familiar (Pearce, 1978, *apud.* Novellino, 2004, p. 2), circunstância significativa de que, entre os domicílios chefiados por mulheres e entre aqueles chefiados por homens ou por casais, a pobreza incide maioritariamente nos primeiros, agravando-se ao fato de algumas mulheres serem menores de idade por se tornarem órfãs.

Vários fatores contribuem para a crescente promoção de mulheres em situação de pobreza. Em virtude da existência de papéis produtores e reprodutores atribuídos ao homem e à mulher, respectivamente, "vários estudos e a exemplo do realizado por Pearce, também associam a pobreza feminina a ausência de um homem adulto no domicílio, o qual foi e continua a ser visto como aquele cujo papel é o de principal provedor da família". (Novellino, 2004, p. 2).

Matilda Joslyn Gage, ao analisar o papel do Estado e da Igreja na definição do direito divino do homem sobre a mulher, afirma que "mulheres são ensinadas antes do casamento a esperar sustento dos pais, e depois dos maridos". (Gage, 1893, p. 80). Isso significa que, com a morte do seu marido, é muito provável que ela fique desestabilizada, ou com o divórcio, mesmo que se estabeleça uma pensão alimentícia, a possibilidade de a mulher separada receber do seu ex-marido uma transferência com o mesmo valor, realizada quando casados é muito baixa. Ademais, muitas não recebem qualquer transferência, ou porque já não são acessíveis, ou porque ao ex-marido falta recurso para sustentar a nova família e a antiga (Novellino, 2004).

Dados estatísticos do Relatório Final do Inquérito ao Orçamento Familiar- IOF- 2014/15 apontam que, dentre as pessoas com o estado civil separado/a, 52.9% são homens e 60.0% são mulheres chefes de família (Instituto

Nacional de Estatística [INE], 2015). Isso quer dizer que, após uma separação, menos mulheres entram para um novo relacionamento, ou devido a fatores emocionais, ou devido a fatores socio-culturais. Dessa, maneira, muitas são as que se tornam chefes de família.

As tabelas de números 1 e 2, que se seguem, ilustram o fato de que maior número de mulheres chefes de família se encontram em atividades de menor remuneração e as quais a proteção da lei do trabalho incide com menor proporção.

Tabela 1: Distribuição de chefes dos agregados familiares, por ocupação principal, segundo categorias selecionadas:

Categorias selecionadas	Homem	Mulher
Altos dirigentes	0.8%	0.2%
Técnicos universitários	3.8%	1.8%
Técnicos não universitários,	2.3%	1.6%
Administrativos	1.2%	0.9%
Artesão independente	0.0%	0.0%
Operários não agrícolas	12.8%	2.0%
Pequeno comerciante	8.7%	10.5%
Pessoal de serviço	4.9%	1.0%
Empregados domésticos	0.2%	2.4%
Camponeses	55.9%	76.3%
Operários agrícolas	7.3%	2.0%
Outras ocupações	2.1%	1.4%

Fonte: Adaptada pelas autoras, com base em dados do Instituto Nacional de Estatística (INE) 2015.

Conforme ilustra a tabela 1, as mulheres chefes de família têm como ocupação principal atividades em que a remuneração é baixa. A título de exemplo, 76.3% delas são camponesas, 10.5% são pequenas comerciantes e 2.5% são empregadas domésticas, quando 55.9%, 8.7% e 0.2%, respectivamente, se refere aos homens.

Tabela 2. Distribuição percentual de chefes dos agregados familiares, por posição no processo laboral, segundo características selecionadas.

Categorias selecionadas	Homem	Mulher
Administração Pública	7.2%	3.3%
Autarquias Locais	0.3%	0.3%
Empresa pública	0.7%	0.1%
Empresa Privada	13.7%	3.5%
Cooperativa	0.1%	0.1%
Instituições sem fins Lucrativos	0.4%	0.1%
Casa particular	1.3%	2.9%
Conta Própria com empregados	4.1%	2.2%
Conta Própria sem empregados	69.6%	82.3%
Trabalhador familiar sem remuneração	2.6%	5.2%
Organismos Internacionais	0.0%	0.0%
Outras ocupações	0.0%	0.0%

Fonte: Adaptada pelas autoras com base em dados do Instituto Nacional de Estatística (INE) 2016.

A tabela 2 ilustra o fato de que menos mulheres se encontram inseridas em locais de trabalho onde se observam medidas de proteção de seus direitos, como, por exemplo, um contrato de trabalho formal, direito a maternidade, férias com remuneração etc. Em se tratando de conta própria, 82.3% delas trabalham sem empregados para as ajudar e, desta feita, diminuir a sua carga laboral.

Em Moçambique, dos 6.145.684 agregados familiares, 2.079,027 - o que corresponde a 33,08% - são chefiados por mulheres (Instituto Nacional de Estatística, 2017). Entende-se é que, nesses agregados, há maior incidência da pobreza.

A segunda área de preocupação prioritária é o modo de participação da mulher no mercado do trabalho. Esta nuança relaciona-se e contribui para a pobreza dentro dos agregados familiares chefiados por mulheres, na medida em que, enquanto elas não se tornam chefes de família, ainda assim, há uma maior prevalência de mulheres concentradas em ocupações que exigem menor qualificação e para as quais os salários são baixos.

Segundo Pearce (1978), no que diz respeito a renda proveniente do trabalho, embora o número de mulheres que participam do mercado do trabalho venha aumentando a cada ano, a sua renda ainda é inferior à dos homens.

"Além disso, elas ocupam em grande maioria, atividades tipicamente femininas para as quais se exige pouco ou nenhum tipo de treinamento profissional". (Pearce, 1978, *apud.* Novellino, 2004, p. 4).

Essas informações são comprovadas na tabela número 2, com suporte nos dados do Inquérito ao Orçamento Familiar- IOF- 2014/15, realizado em Moçambique pelo INE.

Tabela 3: Distribuição percentual da população empregada, por sexo

Ocupação	Homens	Mulheres
Altos dirigentes	0.6%	0.2%
Técnicos universitários	2.4%	1.1%
Técnicos não universitários	3.0%	1.5%
Administrativos	1.2%	0.6%
Artesão independente	0.1%	0.0%
Operários não agrícolas	13.1%	1.5%
Pequeno comerciante	8.3%	8.3%
Pessoal de serviço	4.4%	1.0%
Empregados domésticos	0.5%	1.9%
Camponeses	58.2%	82.0%
Operários agrícolas	5.5%	0.9%
Outras ocupações	2.9%	0.9%

Fonte: Adaptada pelas autoras com base em dados do Instituto Nacional de Estatística (INE) 2016.

A tabela expressa que as maiores porcentagens da mão de obra feminina se concentram em atividades de camponesa, com 82.0%, pequenas comerciantes, com 8.3%, e empregada doméstica, com 1.9%.

Esta realidade também explica a razão de apenas 22% das mulheres terem acesso a contas bancárias e, consequentemente, pouco acedem ao crédito, e, ainda que seja para expandir seus negócios, efetuam poupança que a elas permitiria mais autonomia (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento [PNUD], 2018).

Para o PNUD, entre os países que estão numa posição de fraco desenvolvimento humano, Moçambique se encontra na posição 180 entre 189 países. No que se refere à autonomização das mulheres na África subsaariana, o PNUD revela que a taxa de mortalidade maternal é de 501, 135 para adolescentes grávidas. Quarenta por cento dessas raparigas se casaram antes dos 18 anos.

Uma das razões que concorre para a precarização do trabalho maioritariamente das mulheres indicada por Pearce, quando exprime que,

> [...] enquanto as mulheres bem como seus empregadores vejam seu trabalho como temporário/secundário, enquanto suas casas e suas famílias sejam seu compromisso principal, elas terão menor probabilidade de se engajar em atividades que representem gastos com pagamentos de benefícios ou treinamento para seu empregador. (PEARCE, 1978, *apud.* NOVELLINO, 2004, p. 4).

Tanto a abordagem de Pearce como os dados coletados por intermédio dos inquéritos nacionais do INE convergem, na medida em que as áreas onde as mulheres se encontram inseridas são maioritariamente desprovidas de proteção da lei trabalhista. Por falta de inscrição no Instituto Nacional de Segurança Social[9], não se beneficiam de assistência médica e medicamentosa em caso de acidente de trabalho ou doença, não se beneficiam de assistência em caso de incapacidade e na velhice, algumas delas recebendo apoio do Instituto Nacional de Ação Social.

Numa entrevista feita com o diretor provincial do Instituto Nacional de Ação Social da Zambézia, de nome Amoda, em 2017, ele afirma:

Entre os homens e a mulheres quem mais tem tido apoio do Instituto são as mulheres, porque são mais vulneráveis em relação aos homens. A maior parte delas, são as que perdem os seus maridos, e como tradicionalmente ficavam em casa porque os homens é que iam a busca do sustento, elas se desestabilizam. Ficam com menos possibilidade de trabalhar, pelas responsabilidades domésticas que têm e pela ausência de um nível de escolaridade considerável. (Melo, 2017).

Em Moçambique, a "desigualdade no acesso à educação" começou a ser tratada como um problema em 2003, com a aprovação do Plano Curricular do Ensino Básico, instrumento que passa a incorporar ações direcionadas à promoção da educação da rapariga (Instituto Nacional de Desenvolvimento da Educação [INDE], 2003).

9 Equivalente, no Brasil, ao Instituto Nacional de Seguro Social.

A educação é um direito constitucionalmente consagrado para todos os cidadãos moçambicanos, conforme disposto no art. 31[10] e 92[11], da Constituição de 1975 e de 1990, respectivamente (Constituição da República Popular de Moçambique [CRPM], 1975; Constituição da República de Moçambique [CRM], 1990). Nem todos usufruem, contudo, do mesmo e nem de igual modo. O Plano Curricular do Ensino Básico evidencia que a maneira como são consideradas as diferenças de gênero pela comunidade influencia o sistema de educação, uma vez que "a divisão social do trabalho, na base do género, atribui às meninas, desde muito cedo, tarefas tradicionalmente consideradas da responsabilidade da mulher, o que dificulta o seu acesso à escola". (Instituto Nacional de Desenvolvimento da Educação [INDE], 2003, p.12).

Essa abordagem permite olhar com atenção sobre as políticas e medidas aprovadas pelo Governo, com vistas a apostar na fruição desse direito pelas mulheres, uma vez que, em muitos casos, esse direito ainda lhe é subalterno. Mencionada subalternidade é associada aos dados estatísticos sobre a educação apresentados pelo INE no ano de 2017. Enquanto 27.2% de homens são analfabetos, 49.4% são as mulheres. No meio urbano, a taxa de analfabetismo varia de 11.2% para homens e 25.7% para mulheres e, por fim, no meio rural, onde essa desigualdade é mais acentuada, a taxa de analfabetismo para os homens corresponde a 36.7% e para as mulheres 62.4 (INE, 2017). Esse elevado nível de analfabetismo das mulheres é explicado fatores socioculturais, como maior incidência da pobreza, casamentos prematuros, algumas práticas e atitudes enraizadas nas tradições culturais, a exemplo dos ritos de iniciação e a falta de informação, considerando que muitas das vezes as mulheres são remetidas quase que exclusivamente aos seus papéis de esposas e mães.

Neste debate, é de elevada importância olhar o papel da escola como um vetor de mudança e construção social, visto que alguns dos papéis sociais não são aprendidos na escola, porém é desafiador, quando é a própria comunidade que compõe a escola. Nesse contexto, verifica-se uma importação dos valores, hábitos e concepções sobre o homem e a mulher que são partilhados na comunidade para a escola.

10 O art. 31 da Constituição da República de Popular de Moçambique estabelece que "Na República Popular de Moçambique o trabalho e a educação constituem direitos e deveres de cada cidadão. Combatendo a situação de atraso criada pelo colonialismo, o Estado promove as condições necessárias para a extensão do gozo destes direitos a todos os cidadãos". (CPRM, 1975).

11 O art. 92 da Constituição da República de Moçambique expressa que "Na República de Moçambique a educação constitui direito e dever de cada cidadão". (CRM, 1990).

Em outros momentos, mesmo que separada da comunidade, a escola não tem funcionado como um espaço seguro, mas como um lugar de "predação" em que as raparigas são vítimas conscientes ou inconscientes do assédio e/ou violação sexual por parte dos professores e/ou colegas. Segundo o inquérito realizado no Centro de Aprendizagem e Capacitação da Sociedade Civil, pelo menos 52% das alunas moçambicanas do ensino primário e secundário disseram ter sido vítimas do assédio sexual, consubstanciando, deste modo, uma das causas que concorre para o abandono escolar (Alfredo, 2017).

Enquanto em relação ao nível superior, 39,1% das mulheres têm o curso superior concluído, 60.9% dos homens também o têm. Essa dificuldade que as mulheres experimentam em aceder ao processo de ensino e aprendizagem e de se manterem, vai desde a base até ao nível superior, e isso tem implicações diretas com a temática de feminização da pobreza abordada no ponto 1 e com o acesso da mulher ao mercado do trabalho do ponto 2.

Apesar de inúmeras definições sobre violência contra a mulher, destacada como uma das 12 áreas prioritárias, segundo a Lei 29/2009, de 29 de setembro, intitulam-se violência contra a mulher todos os atos praticados contra a mulher, e que causem, ou que sejam capazes de causar danos físicos, psicológicos, sexuais ou econômicos, incluindo a ameaça de tais actos, ou imposição de restrições ou a privação arbitrária das liberdades fundamentais na vida privada ou pública (Lei 29/2009, 2009).

> Apesar de sabermos que a violência não é um fenómeno exclusivamente contemporâneo, o que se percebe é que a visibilidade política e social desta problemática tem carácter recente, dado que apenas nos últimos 50 anos é que se tem destacado a gravidade e a seriedade das situações de violência sofridas pelas mulheres em suas relações de afeto. (Guimarães & Pedroza, 2015, p.2).

Equivale, com isso, apurar que a visibilidade político-social é justificada, em parte, pelas lutas de movimentos feministas e de mulheres que reivindicavam contra os modelos patriarcais e machistas, bem como para o reconhecimento de seus direitos humanos e liberdades fundamentais.

Desse modo, a necessidade em se romper com a tradição que legitima e banaliza a violência contra a mulher trouxe diversos debates a respeito do fenômeno da violência de suas definições e tipificações jurídicas (Guimarães & Pedroza, 2015, p.6). Dentre as normas que foram sendo elaboradas de âm-

bito internacional, destaca-se a CEDAW, que corresponde ao primeiro tratado internacional que dispõe amplamente sobre os direitos humanos da mulher. Essa convenção se orienta na base de dois princípios: promover os direitos da mulher na busca da igualdade de gênero e reprimir quaisquer discriminações contra a mulher nos Estados-parte. Estes princípios tiveram como foco orientador a Carta das Nações Unidas, que afirma expressamente os direitos iguais de homens e mulheres, e a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), ao advogar que as liberdades e direitos humanos devem ser aplicados igualmente a homens e mulheres, no âmbito político, público, na educação, no trabalho, na saúde, no casamento, na família, na vida cultural, social e econômica (Organização das Nações Unidas [ONU], 1979).

Ao se ratificar a Convenção, os Estados-Membros se comprometem a adotar uma série de medidas especiais temporárias, incluindo legislativas, para acabar com todas as modalidades da discriminação contra a mulher. Exemplo disso é a Lei 29/2009, de 29 de setembro, que criminaliza a violência praticada contra a mulher no âmbito das relações domésticas e familiares, onde o art. 2 estabelece o objetivo de "prevenir, sancionar os infratores e prestar às vítimas de violência doméstica a necessária proteção". (Lei 29/2009, 2009).

Apesar desse avanço, até janeiro de 2018, Moçambique não dispunha de nenhuma casa de acolhimento para as vítimas, o que significava que, se procedia com a denúncia e elas voltavam ao mesmo ambiente de violência ou, em outra hipótese, se abrigavam nas residências de familiares. A primeira casa de abrigo que Moçambique adquiriu está localizada no Distrito de Manhiça, a 80 km da cidade de Maputo, a capital, e foi construída para abrigar apenas as mulheres da zona sul do País. É importante salientar que esse abrigo foi construído pela Associação Moçambicana de Mulheres de Carreira Jurídica (AMMCJ) com ajuda do governo do Reino da Dinamarca (Mapote, 2018).

Dados mais recentes (2016, 2017, 2018) publicados pelo INE sobre a violência doméstica em pessoas adultas, ou seja, dos 18 aos 59 anos de idade, ilustram que, no ano de 2016, foram reportados 12.585 casos de violência praticada contra a mulher e 3.325 de violência exercitada contra o homem; no ano de 2017, foram reportados 12.849 casos de violência praticada contra a mulher e 2.997 contra o homem, e em 2018 foram reportados 14.705 casos de violência contra a mulher e 3.601 contra o homem (INE, 2018).

Esses dados são lidos de várias maneiras, nas quais se destacam algumas: a primeira é que tem mais mulheres sofrendo de violência doméstica do que homens, ao passo que a segunda é que, a cada ano, a violência doméstica praticada contra a mulher se intensifica. A terceira, a seu turno, estabelece uma relação com a segunda, pois, em todos os anos, são feitas mais denúncias contra a violência doméstica, o que se pode justificar pela consciencialização da violência doméstica como um crime.

Malgrado se registem avanços em termos de denúncia, "estes números de casos reportados podem não corresponder à realidade do que se passa no país [...], pois muitas vítimas podem preferir manter-se no silêncio por necessidade de proteção do agressor ou considerar como uma situação normal". (INE, 2016, p.11).

CAPÍTULO 2 CHOQUE MULTIDIMENSIONAL DA *COVID*-19 NA PROTEÇÃO E NO EMPODERAMENTO DAS MULHERES MOÇAMBICANAS

Boaventura de Sousa Santos, na sua obra *A Cruel Pedagogia do Vírus*, ao analisar o sul da quarentena, que considera como sendo uma "metáfora do sofrimento humano injusto causado pela exploração capitalista, pela discriminação racial e discriminação sexista" (Santos, 2020, p.15), inclui as mulheres como parte dos grupos que compõem o sul da quarentena. Assevera, ainda, que esses grupos têm em comum o fato de padecerem de uma especial vulnerabilidade que precede a quarentena e se agrava com ela (Santos, 2020).

Daí que, a pandemia da COVID-19 tem um rosto feminino. São as mulheres que mais sofrem ameaça a direitos e liberdades, são elas as mais afetadas no ambiente de trabalho, já que, comparativamente aos homens, são a maioria na saúde. Elas também são a maioria das trabalhadoras domésticas, trabalhadoras informais, temporárias e em serviços de pequena escala que, de acordo com a ONU, por meio de projeções da Organização Internacional do Trabalho (OIT) até ao mês de julho, estimava-se que quase 200 milhões de empregos seriam eliminados, muitos deles nestes setores (ONU, 2020).

Nesta pandemia, ainda de acordo com Boaventura S. Santos, a quarentena, particularmente para as mulheres, será difícil e, nalguns casos, pode mesmo ser perigosa.

> As mulheres são consideradas «as cuidadoras do mundo», dominam na prestação de cuidados dentro e fora das famílias. dominam em profissões como enfermagem ou assistência social, que estarão na linha da frente da prestação de cuidados a doentes e idosos dentro e fora das instituições. [o que significa que] não se podem defender com uma quarentena para poderem garantir a quarentena de outros. (Santos, 2020, p.15).

Outros fatores que tornam a quarentena decorrente da COVID-19 difícil e perigosa para as mulheres, é a reduzida capacidade do Estado de garantir e proteger os direitos das mulheres que foram sendo alcançados no contexto da normalidade, visto que, em virtude da necessidade de contenção do avanço da pandemia, recursos dos serviços de saúde de rotina tem sido desviados para o enfrentamento do vírus. Com isso, de maneira exacerbada, observa-se a falta de acesso a outros serviços de saúde, incluindo os de saúde sexual e reprodutiva, contraceptivos, e cuidados pré e pós-natal (ONU Mulheres, 2020). A título de exemplo, é o caso reportado pela STV[12] no jornal da noite, onde consta que uma mulher puérpera depois das primeiras quatro consultas de pré-natal, foi orientada pelas enfermeiras a voltar à unidade de saúde após três meses em razão pandemia da COVID-19. Depois do nascimento da criança, se observou um defeito congênito no bebé, que, segundo os médicos, é observável em ecografias. A criança depois de três dias, perdeu a vida (STV, 2020). O Ministério da Saúde recomenda que o atendimento pré-natal deve ser iniciado precocemente (primeiros três meses) e deve ser regular e completo (Ministério da Saúde, 2015).

Os dados emergentes mostram uma tendência preocupante, haja vista o confinamento em casos de violência doméstica devido a disputas relacionadas ao dinheiro, estresse na saúde, segurança, restrições de movimento, casas cheias e apoio reduzido dos casais. Segundo a ONU Mulheres, em vários países, os relatórios de violência doméstica e as chamadas de emergência subiram mais de 25%, desde que foram decretadas medidas de distanciamento social. Estes números são também susceptíveis de refletir apenas os piores casos. Antes da pandemia, menos de 40% das mulheres que sofreram violência procuraram ajuda de qualquer tipo. Agora, a quarentena e as restrições de movimento servem ainda mais para isolar muitas mulheres presas

12 STV ou Grupo Soico, é o maior grupo privado de comunicação social em Moçambique, dispondo de televisão, jornal, rádio e online, além de organizar eventos e conferências.

com os seus agressores e longe dos amigos, famílias e outras redes de apoio (ONU Mulheres, 2020).

O aumento da violência baseada no gênero não foi exceção em Moçambique. Vários casos de violência foram reportados em jornais e por algumas organizações da sociedade civil, alguns casos perpetrados por agentes da polícia (Manhiça, 2019) e estima-se que muitos casos não foram denunciados. O fator agravante é o defeituoso ou quase inexistente acompanhamento social das vítimas.

Se até janeiro de 2018, ou seja, nove anos depois da aprovação da lei que criminaliza a violência doméstica, Moçambique não dispunha de nenhuma casa de abrigo às vítimas de violência doméstica, em razão da pandemia, tendo em conta as novas palavras de ordem "isolamento social", as mulheres ficaram sem espaços seguros para recorrer; ademais, ficar em uma casa de abrigo que recebe muitas mulheres e que antes parecia seguro, já não se torna assim, em virtude da exposição ao vírus.

Sem a circulação normal dos ativistas engajados (por questões de distanciamento social obrigatório e drástica redução de meios e fundos) e uma proteção social frágil, muitas vítimas se sentem inseguras e em face de uma pauperização iminente. Muitas nunca chegaram a denunciar, ou a manter em curso o processo de acusação, pois a dependência emocional, financeira e social tem grande impacto sobre suas decisões. A isto se ajunta a falta de acompanhamento psicológico em consequência de vários fatores: fragilidades institucionais, desigualdade de acesso a serviços de saúde, na contextura nacional, e preconceitos relacionados ao facto de receber apoio psiquiátrico.

Distantes de seus locais de trabalho, muitas mulheres vítimas perderam acesso a um *safe space*[13], isto é, um local que pudesse lhes proporcionar descanso. Assim, uma maior insegurança económica torna mais difícil a sua saída do ciclo de violência.

Com base num apelo a um "cessar-fogo" global imediato, o Secretário-Geral da ONU, António Guterres, em abril de 2020, apelou para que todas as formas de violência fossem erradicadas em todo lado, no campo de batalha e em casa, e exortou os governos a enfrentarem o "horrendo aumento global da violência doméstica" por meio de medidas de prevenção e reparação nos seus planos de resposta nacionais (ONU News, 2020)[14].

13 *Safe space* se refere a lugar seguro.

14 ONU News. (2020). *Chefe da ONU destaca "crescimento horrível de violência doméstica" e pede cessar-fogo global.*

A ONU mulheres tem desenvolvido estudos que exploram em profundidade as tendências e impactos da recente pandemia global da *COVID*-19 sobre a violência contra as mulheres e raparigas, examina as implicações para a prevenção e resposta à violência contra mulheres e raparigas em ambientes públicos e privados, incluindo a violência facilitada pelas tecnologias de informação e comunicação. Também fornece orientação para a recolha de dados sobre o impacto da *COVID*-19 na violência contra as mulheres e raparigas:

> Abordar as causas profundas e mitigar os fatores de risco estão no centro do trabalho de prevenção. As estratégias baseadas em provas demonstram que é possível reduzir as taxas de violência sexual através da promoção da igualdade de género através de leis, políticas, sistemas e estruturas de empoderamento das mulheres; assegurar serviços de assistência relacionadas com a saúde mental e abuso de substâncias; reduzir a pobreza na comunidade e a nível doméstico; criar ambientes (tais como espaços públicos, escolas e locais de trabalho) mais seguros; prevenção de abusos na infância e adolescência; e transformando atitudes, crenças e normas sociais. (ONU Mulheres, 2020).

Algumas recomendações para combater a *COVID*-19 são a higienização das mãos, a desinfeção da pele, habitação e outros ambientes, com água e sabão ou álcool em gel e outros produtos de limpeza. Tal recomendação acarreta custos financeiros às famílias. No contexto moçambicano, onde a pobreza já era iminente na maioria dos agregados familiares, conforme ilustram as tabelas 1 e 2 do capítulo I, a vulnerabilidade das raparigas em face dos casamentos prematuros e evasão escolar aumentam, uma vez que, por vezes, são motivados para aliviar as famílias da pobreza. Para a ativista social Graça Machel, “as uniões prematuras devem ser encaradas como a pior violência praticada contra um outro ser humano”. (Manhiça, 2020).

A internacionalização da agenda do gênero permite que cada país adapte suas políticas internas de resposta à crise, seguindo as recomendações das Nações Unidas para todos os setores da sociedade, incluindo governos, sociedade civil e organizações internacionais, sobre como prevenir e responder à violência contra mulheres e raparigas, no início, durante e após a crise de saúde pública.

A magnitude da violência contra as mulheres e as raparigas indicam que não se trata de um produto aleatório. Tal violência, intencionalmente co-

metida, é um produto do poder e controlo, decorrente da desigualdade entre os homens e mulheres, com níveis de desigualdade (e poder), com base na intersecção de identidades (tais como gênero, raça, etnia, estado civil, idade e orientação sexual, entre outros).

A violência tem as suas raízes na discriminação e desigualdade, sustentadas por atitudes individuais, crenças e práticas; normas sociais mais amplas em torno do género e da violência; sistemas e estruturas que reproduzem e até codificam esta desigualdade e discriminação. Em ultrapasse a essas causas de raiz, há vários fatores de risco que as tornam mais prováveis de ocorrer. A atual crise do coronavírus apenas vem despir as vestimentas da vulnerabilidade enfrentadas pelas mulheres.

No recém passado julho, ainda em período de distanciamento social e Estado de emergência, um escândalo de assédio sexual em instituição pública foi revelado: abusos sexuais perpetrados pelos instrutores da Escola Prática da Polícia de Matalane, província de Maputo. Naquele estabelecimento de formação de polícias, 15 mulheres em instrução foram engravidadas pelos próprios instrutores (Silva, 2020), como resultado dos referidos abusos sexuais antes e durante o confinamento.

Tais atos espelham os cenários graves que as mulheres vivem no seu dia a dia e nos seus setores de produção.

Inocência Mapisse, pesquisadora do Centro de Integridade Pública (CIP), refere que “estes atos estão muito ligados à corrupção em vários setores da administração pública”. O comandante-geral optou pela “suspensão dos instrutores e dispensa das candidatas grávidas na condição de regressarem ao próximo curso para o juramento da bandeira”. (Silva, 2020).

Em razão de tal de tal acontecimento, a Associação da Mulher Lei e Desenvolvimento (MULEIDE) lança o questionamento: “Quem vai tomar conta dos bebés?” (Silva, 2020).

A MULEIDE evidencia igualmente a situação de mulheres polícias que “já estão a ser estigmatizadas pela sociedade por terem passado pela formação naquele local considerado antro de abusos sexuais”. (Silva, 2020). Tais violências verbais são possíveis de observar nas redes sociais, como *Facebook* e *Instagram* muito usadas pelo público jovem e adulto, onde a opinião pública se divide entre o repúdio dos policiais (expresso na maioria de casos pelas mulheres) e a culpabilização das vítimas (expressa por muitos homens e mulheres). A análise desta perspectiva merece ser objeto de outro estudo.

Como refere Somenzari,

> Existe um grande índice de vitimização em casos de violência sexual e doméstica, sendo suas principais causas [a instabilidade emocional], a desinformação e a falta de políticas públicas que atuem na ação formativa, assim como a insensibilidade e a morosidade do poder público em alguns aspectos. Esses e outros motivos geraram a presença de inúmeros processos vitimizatórios. a mulher vítima de violência doméstica sente, dentre outros sentimentos, vergonha da situação em que se encontra, mesmo que inconscientemente. Por isso, oculta quaisquer danos causados contra ela, uma vez que já se conformou com a sua situação de vítima e pensa que nada poderá ser feito para alterar essa realidade. (2020, p. 4).

No ano passado (2019), Moçambique foi assolado por dois ciclones: Idai, que afetou fortemente a província de Sofala, zona centro de Moçambique, e Kenneth, na província de Cabo Delgado, no norte do País. A ONG *Human Rights Watch* (HRW) denunciou muitos casos de prostituição juvenil e adulta nos centros de acolhimento das vítimas que haviam perdido suas casas e bens. Muitas dessas mulheres e raparigas já viviam em situação de precariedade, em casas de baixa qualidade e consequentemente menos resilientes aos fortes ventos e chuvas causados pelo ciclone.

Em decorrência de uma uma gestão pouco transparente das doações enviadas às vítimas, muitas mulheres e raparigas que se tornaram de forma trágica e repentina chefes de família, se viram obrigadas a trocar sexo por comida, água potável e outros produtos que lhes deveriam ser doados (AFP, 2019). Desta maneira, os impactos dessa crise climática são sentidos até o nível mais íntimo da saúde da mulher.

A atual pandemia da *COVID*-19 veio sem poupar, e agravou a vulnerabilidade destas mulheres. Pretende-se, com o exposto, demonstrar que as mulheres vítimas dos ciclones são impactadas de maneiramais dura pela crise da *COVID*-19. Os atuais retrocessos dos ganhos ora obtidos, quer em termos de proteção do Estado, quer em termos de emancipação e empoderamento feminino, são desproporcionalmente sentidos pelas mulheres, visto que algumas são expostas a consequências de ordem económica e social mais duras, sobretudo porque ainda não se recuperam do choque dos ciclones.

Outras sequelas do ciclone que se agravam com a pandemia é que, em situação de crise económica resultante de choques climáticos (como os ciclo-

nes Idai e Kenneth), as medidas de austeridade tendem a priorizar reduções de investimento em sectores julgados menos cruciais pelo Governo. Como refere o relatório do Banco Mundial, as medidas de austeridade dos países da África subsaariana, após a crise económica de 2008, requerem frequentemente reduções na saúde e nas despesas sociais (Banco Mundial, 2012).

Estas medidas de austeridade nacionais têm impacto na vida das mulheres, raparigas e igualdade de género:

> Medidas de austeridade, tais como cortes nas despesas sobre serviços sociais e de saúde a um nível nacional tendem a ter impacto primeiro nas mulheres e raparigas. As desigualdades globais de gênero se manifestam também quando as mulheres, assumem frequentemente responsabilidades pelas crianças e familiares doentes que não são atendidos pelo Estado. Isto significa que, cortes dos governos nas áreas socias, aumentam a carga de trabalho não remunerado das mulheres. Os governos nacionais contribuem frequentemente para este fardo ao não considerar o impacto diferencial de cortes governamentais em homens e mulheres. Para exemplo, provas dos passados choques económicos, mostram que ao tentar manter níveis de emprego, os governos tendem a proteger as atividades formais, sendo que estas são dominadas por homens, negligenciando as atividades informais desenvolvidas maioritariamente por Mulheres. (Banco Mundial, 2012).

A consequência, no entanto, não intencional de proteção do emprego formal (dominada por homens em muitos contextos, inclusive no moçambicano, especialmente em níveis mais elevados), associada ao papel social atribuído à mulher (dona de casa), conduzem frequentemente a um custo crescente da saúde e da educação, que, por sua vez, têm influxos negativos diretos sobre mulheres e raparigas.

Tem sido observado que os países que enfrentam uma crise económica e uma redução das despesas governamentais, associadas a educação e saúde são susceptíveis de testemunhar um aumento do número de mulheres que não têm outra escolha senão tentar depender sobre o emprego relativamente instável na economia informal. Assim nota-se a importância da melhoria de estratégias relativas aos sectores de educação e da saúde para assegurar que as mulheres possam aceder e permanecer no mercado de trabalho de forma segura, apesar da crise económica global.

Após os ciclones ocorridos em Moçambique em 2019, evidenciou-se a pouca resiliência do País, explicada pelo défice de infraestruturas adaptadas aos choques externos das mudanças climáticas que acentuam a ocorrência da fome, secas, chuvas intensas, distúrbios psicossociais, doenças respiratórias, malária e cólera. Como demonstrado na primeira parte deste capítulo, 82% da população camponesa rural é composta por mulheres. Choques sanitários e climáticos em países não/pouco resilientes geram ou intensificam crises económicas.

Ora, durante os períodos de crise económica, particularmente em países em vias de desenvolvimento, onde grande parte da população vive abaixo da linha de pobreza (segundo critérios do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento [PNUD]), desigualdades globais de gênero se intensificam à medida que as mulheres e raparigas são mais propensas a problemáticas multidimensionais (abandono escolar, violência, perda da fonte de renda advinda de um trabalho formal ou informal, tráfico, casamentos prematuros etc.), o que tem consequentemente uma influência negativa na saúde das mulheres e nos ganhos que têm sido obtidos na educação das raparigas, freando o progresso feito para alcançar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) definidos pelas Nações Unidas em 2015. Ora, se em períodos de normalidade o País faz face à problemática do casamento prematuro que regularmente afeta as meninas (prática cultural tradicional com incidência desigual em diferentes partes do território moçambicano), em períodos de crise económica, a falta de recursos mostra-se como um dos elementos condicionadores da perpetuação de tais práticas.

Apesar de avanços significativos relativamente à proteção da educação das raparigas, descriminalização do aborto e criminalização do casamento prematuro, Moçambique se caracteriza como sendo uma sociedade patriarcal. O **patriarcado** deve ser entendido como um sistema que oprime, explora e mercantiliza as mulheres (seus corpos, vidas e sexualidade) na esfera familiar, comunitária, no espaço de trabalho (formal e informal, contribuindo para moldar o tipo de trabalho e condições de trabalho das mulheres); e priva-as do acesso a bens comuns (recursos, água, terra, proteção ambiental e soberania alimentar). O patriarcado está enraizado em muitas tradições e normas, que são frequentemente usadas para manter essa hierarquia e esse poder. Como refere Sorj,

> As políticas de ajuste neoliberal levadas a efeito em todo o mundo, mesmo tendo sido apresentadas como neutras em relação ao gênero, não deixaram de interferir negativamente na condição das mulheres: são elas os principais alvos dos novos arranjos laborais e as novas políticas de gestão empresarial não as tornam apenas trabalhadoras precárias, mas afetam sua posição social mais ampla (2004, p.145).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Vinte e três anos após a entrada em vigor da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher (CEDAW), Moçambique se caracteriza como um país que teve avanços no que diz respeito a proteção e garantia de direitos das mulheres, influenciado pelos instrumentos internacionais e pela atuação das organizações da sociedade civil.

A atual pandemia do novo coronavírus, desde a sua declaração pelo diretor geral da OMS, Tedros Adhanom, mostra-se discriminatória e se constitui como um obstáculo à progressão da proteção dos direitos humanos das mulheres e do seu empoderamento.

A violência praticada contra a mulher, a precarização da sua mão de obra no mercado de trabalho, a dependência econômica em relação ao homem, o papel reprodutor e de cuidadora têm sido notórios, como uma condição do seu sexo.

Por esse pretexto, e considerando o desconhecimento sobre o período da sua vigência, o pós-pandemia, particularmente para a mulher, será mais difícil de superar, visto que a pandemia só veio agravar a desigualdade de gênero e de oportunidade em que ela estava mergulhada.

De modo “não intencional”, o Estado protege os homens e faz vulneráveis as mulheres. O setor do mercado é evidente neste aspecto. As tabelas 1 e 2 apontam para mais homens inseridos em setores formais do que mulheres. Isso implica afirmar que mais homens terão salários conservados do que mulheres, em adição ao fato de que, em Moçambique, o setor informal, maioritariamente constituído por mulheres, não teve apoio emergencial do Governo até então, de sorte que a escassez de recursos incide mais nelas.

A quarentena, conforme Boaventura de Sousa Santos, “ao contrário do que é veiculado pelos media e pelas organizações internacionais, não só torna mais visíveis, como reforça a injustiça, a discriminação, a exclusão social e o sofrimento imerecido que elas provocam”. (2020, p.21).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AFRIKA KONTAKT E LA VIA CAMPESINA *in Agroecologia camponesa alcança justiça climática na África Austral e Oriental.* Recuperado em 29 agosto, 2020 de https://viacampesina.org/fr/wpcontent/uploads/sites/4/2018/06/primer_portuguese_print.compressed.pdf.

Beauvoir. S. (1949). *NÃO SE NASCE MULHER, TORNA-SE:* AS RAIZES DA OPRESSÃO. *In* L. Lima (Ed.) O Livro do feminismo. Rio de Janeiro: Globo Livros, 2019.

Berth, J. (2019). *Empoderamento*. São Paulo: Sueli Carneiro; Pólen.

Silva, R. (2020) *Moçambique: Sociedade civil repudia abusos contra mulheres na polícia.* Recuperado em 27 agosto, 2020 de https://www.dw.com/pt-002/mo%C3%A7ambique-sociedade-civil-repudia-abusos-contra-mulheres-na-pol%C3%ADcia/a-54532594.

Gage, M. J. (1893). *IGREJA E ESTADO DEFINEM O DIREITO DIVINO DO HOMEM SOBRE A MULHER:* INSTITUIÇÕES COMO OPRESSORES. *In* L. Lima (Ed.) O Livro do feminismo. Rio de Janeiro: Globo Livros, 2019.

Mapote, W. (2018). Inaugurada Casa de Acolhimento de vítimas da violência em Maputo. Recuperado em 21 agosto, 2020 de https://www.voaportugues.com/a/inaugurada-casa-acolhimento-vitimas-violencia/4201979.html.

Alfredo, Jr. (2017). Mais de metade de alunas moçambicanas sofrem assédio sexual. Recuperado em 29 agosto, 2020 de https://www.voaportugues.com/a/mais-de-metade-alunas-mocambicanas-sofrem-assedio-sexual/3949966.html

Manhiça, L. (2020). *Agente da PRM mata a esposa e suicida-se em Marracuene.* Recuperado em 29 agosto, 2020 de https://www.jornalnoticias.co.mz/index.php/capital/maputo/97407-agente-da-prm-mata-a-esposa-e-suicida-se-em-marracuene.

Manhiça, L. (2020). Caminhos para eliminar uniões prematuras. [Jornal]. Moçambique.

Millet, K. (1970). *PATRIARCADO, REFORMADO OU NÃO, AINDA É PATRIARCADO:* PATRIARCADO COMO CONTROLE SOCIAL. *In* L. Lima (Ed.) O Livro do feminismo. Rio de Janeiro: Globo Livros, 2019.

Assembleia da República. (2016) *A IMPLEMENTAÇÃO DA CONVENÇÃO PARA A ELIMINAÇÃO DE TODAS AS FORMAS DE DISCRIMINAÇÃO CONTRA A MULHER.* Moçambique, Maputo.

Instituto Nacional de Estatística. (2018). Estatísticas de Violência Doméstica, Casos Criminais e Cíveis, 2018. Recuperado em 26 agosto, 2020 de http://www.ine.gov.mz/estatisticas/estatisticas-sectoriais/crime-e-justica/estatisticas-de-violencia-domestica-pdf_final.pdf/at_download/file.

Instituto Nacional de Estatística. (2016) INQUÉRITO AO ORÇAMENTO FAMILIAR IOF 2014/15: RELATÓRIO DO MÓDULO DA FORÇA DE TRABALHO. Recuperado em 23 agosto, 2020. de http://www.ine.gov.mz/operacoes-estatisticas/inqueritos/inquerito-sobre-orcamento-familiar/iof-2014-15-relatorio-do-modulo-da-forca-de-trabalho/at_download/file.

Lei n° 29/2009 de 29 de setembro (2009). Atinente a violência praticada contra a mulher. Moçambique. Recuperado em 21 agosto, 2020 de https://www.wlsa.org.mz/wp-content/uploads/2014/11/Lei_VD_2009.pdf>. Acesso em: 21 ago. 2020.

Instituto Nacional de Estatística. (2015). *RELATÓRIO FINAL DO INQUÉRITO AO ORÇAMENTO FAMILIAR-IOF- 2014/15.* Recuperado em 23 agosto, 2020 de http://www.ine.gov.mz/operacoes-estatisticas/inqueritos/inquerito-sobre-orcamento-familiar/relatorio-final-do-inquerito-ao-orcamento-familiar-iof-2014-15/view .

Resolução n° 18/2015 de 10 de julho. *Estatuto Orgânico do Ministério do Gênero, Criança e Ação Social.* Recuperado em 21 agosto, 2020 de <http://extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/moz148229.pdf..

Constituição da República Popular de Moçambique de 1975. (1975). MOÇAMBIQUE.

Constituição da República de Moçambique de 1990. (1990). MOÇAMBIQUE.

Novellino, M. S. F. (2004). *OS ESTUDOS SOBRE A FEMINIZAÇÃO DA POBREZA E POLÍTICAS PÚBLICAS PARA MULHERES.* Recuperado em 21 agosto, 2020 de http://www.abep.org.br/publicacoes/index.php/anais/article/viewFile/1304/1268.

Organização das Nações Unidas MULHERES. (2020). *How Covid-19 impact women and girls: Domestic Violence.* Recuperado em, 28 agosto, 2020 de: https://interactive.unwomen.org/multimedia/explainer/covid19/en/index.html?gclid=Cj0KCQjwv7L6BRDxARIsAGj34qtcnlTw3NbTzeJ21Aewv1J5uFdiKU5mPzyyt8SFyobn9eAMVtHm2IaAiidEALw_wcB#portfolioModal6.

Grupo Soico. (2020). *STV JornaldaNoite 06 09 2020.* Recuperado em 06 setembro, 2020 de https://www.youtube.com/watch?v=CSq_ugQuGhc

Organização das Nações Unidas Mulheres. (2020). *How Covid-19 impact women and girls: Economic shocks.* Recuperado em 28 agosto, 2020 de https://interactive.unwomen.org/multimedia/explainer/covid19/en/index.html?gclid=Cj0KCQjwv7L6BRDxARIsAGj34qtcnlTw3NbTzeJ21Aewv1J5uFdiKU5mPzyyt8SFyobn9eAMVtHm2IaAiidEALw_wcB#portfolioModal6.

Organizações das Nações Unidas. (1979) *Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher (CEDAW, 1979.* Recuperado em 24 agosto, 2020 de http://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2013/03/convencao_cedaw.pdf.

Organizações das Nações Unidas. (1995). *Declaração e Plataforma de Ação da IV Conferência Mundial sobre a Mulher, Pequim, 1995.* Recuperado em 20 agosto, 2020. de http://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2013/03/declaracao_beijing.pdf.

Scott, J.(2019). *Gênero: uma categoria útil para análise histórica. In* H. Hollanda. (Org.) Pensamento Feminista: Conceitos fundamentais. Rio de Janeiro: Bazar do Tempo.

Somenzari, N. F. (2017). *Violência doméstica e a Lei Maria da Penha.* IIn: Dossiê Mulher e Gênero Revista do Instituto de Políticas Públicas de Marília. 2017. Recuperado em 28 agosto, 2020 de https://doi.org/10.33027/2447-780X.2017.v3.n1.06.p65.

UNICEF. (2015). *Casamento Prematuro e Gravidez na Adolescência em Moçambique: Causas e Impactos.* Recuperado em 28 agosto, 2020 de https://www.unicef.org/mozambique/media/586/file/Casamento%20Prematuro%20e%20Gravidez%20na%20Adolesc%C3%AAncia%20em%20Mo%C3%A7ambique:%20Causas%20e%20Impacto.pdf.

Wittig. M. (2019). *Não se nasce mulher. In* H. Hollanda. (Org.) Pensamento Feminista: Conceitos fundamentais. Rio de Janeiro: Bazar do Tempo.

World Bank. (2012). *Gender Equality and Development. World Bank*. Recuperado em 29 agosto, 2020 de https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/4391.

APF. (2019). *Mulheres são vítimas de abusos sexuais em troca de comida em Moçambique.* Recuperado em 29 agosto, 2020 de https://www.em.com.br/app/noticia/internacional/2019/04/25/interna_internacional,1048908/mulheres-sao-vitimas-de-abusos-sexuais-em-troca-de-comida-em-mocambiqu.shtml.

Silva, R.(2020) . *Moçambique: Sociedade civil repudia abusos contra mulheres na polícia.* Recuperado em 29 agosto, 2020, de https://www.dw.com/pt-002/mo%C3%A7ambique-sociedade-civil-repudia-abusos-contra-mulheres-na-pol%C3%ADcia/a-54532594.

Eckstein, D.; Hutfils, M; Winges, M. (2019). *GLOBAL CLIMATE RISK INDEX 2019.* Recuperado em 29 agosto, 2020 de https://germanwatch.org/files/Global%20Climate%20Risk%20Index%202019_2.pdf

Ministério da Educação. (2014). *RELATÓRIO SOBRE GÉNERO NO ENSINO SUPERIOR EM MOÇAMBIQUE.* Recuperado em 04 setembro, 2020, de https://www.isutc.ac.mz/wp-content/uploads/2017/05/Estudo-sobre-Genero-no-Ensino-Superior.pdf

Ministério da Saúde. (2015). *PRÉ-NATAL E PUERPÉRIO, ATENÇÃO QUALIFICADA E HUMANIZADA:* MANUAL TÉCNICO. Recuperado em 06 setembro, 2020 de http://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/pre-natal_puerperio_atencao_humanizada.pdf.

Instituto Nacional do Desenvolvimento da Educação. (2003). Recuperado em 05 setembro, 2020 de http://www.mined.gov.mz/DN/DINEP/Documents/PCEB.pdf.

Organização das Nações Unidas. (2020). *GÊNERO E COVID-19 NA AMÉRICA LATINA E NO CARIBE: DIMENSÕES DE GÊNERO NA RESPOSTA.* Recuperado de http://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2020/03/ONU-MULHERES-COVID19_LAC.pdf.

Sorj, B.. (2004) *Trabalho, gênero e família: quais políticas sociais? In:* GODINHO, Tatau; SILVEIRA, Maria da Lúcia (org.). Políticas públicas e igualdade de gênero. São Paulo: Coordenadoria Especial da Mulher, p. 143-148 (Cadernos da Coordenadoria Especial da Mulher, 8).

Melo, C, E, M. (2017). I*mpacto da Política de Género na redução da pobreza feminina a partir da educação formal- um estudo de caso na cidade de Quelimane.* Dissertação de mestrado. Universidade Católica de Moçambique, UCM, Moçambique.

Santos, B. S. (2020). *A cruel pedagogia do vírus.*Coimbra: Edições Almedina, S.A.

A PANDEMIA DO COVID-19 E A SEGURANÇA PÚBLICA NO ESTADO DO CEARÁ

RAIMUNDO JOVANIL PEREIRA OLIVEIRA[1]
ROSELANE GOMES BEZERRA[2]

INTRODUÇÃO

A pandemia provocada pelo contágio do vírus Sars-CoV-2, que provoca a infecção denominada Covid-19, é um evento com dimensões e consequências mundiais. O Covid-19 foi confirmado pelo governo chinês no final de 2019 e se caracteriza por um alto potencial de contágio. Dada a exponencial proliferação global do vírus, o diretor-geral da Organização Mundial da Saúde (OMS), Tedros Adhanom Ghebreyesus, anunciou oficialmente, em 11 de março de 2020, que a Covid-19 é uma pandemia, ou seja, uma enfermidade epidêmica amplamente disseminada.

No Brasil, seguindo o padrão global, a rápida disseminação do contágio provocou o crescimento abrupto da demanda por cuidados médicos e equipamentos, como leitos de UTI com respiradores mecânicos, por exemplo, que agravou a capacidade de atendimento das pessoas infectadas.

No esteio dessa nova realidade que, como expressa Adorno (ADORNO, 2020, p. 01), é "um dos mais extremos eventos que tomaram conta de nossa contemporaneidade em sua perspectiva global", muitas dúvidas e discussões surgiram sobre as melhores estratégias para reduzir os efeitos danosos da contaminação pelo vírus, tanto em relação aos cuidados de saúde, buscando minorar a elevada quantidade de mortes, quanto aos influxos na economia, nos empregos e nas demais esferas da vida social.

Na ausência de medicação e tratamento, bem como sem uma vacina que previna o contágio[3], a principal recomendação da OMS e seguida pelas

1 Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas (PPGPP) – UECE.
2 Professora do Departamento de Estudos Interdisciplinares da Universidade Federal do Ceará – UFC, do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas (PPGPP) – UECE e do Programa de Pós-Graduação em Avaliação de Políticas Públicas (MAPP) – UFC.
3 Atualmente existem duas em testes avançados. Uma britânica, desenvolvida pela Universidade de Oxford, e outra desenvolvida pela empresa chinesa *CanSino Biologics,* ambas em teste no Brasil.

autoridades sanitárias em praticamente todo o mundo foi a de promover o isolamento social associado à adoção de práticas intensificadas de higiene pessoal, sobretudo das mãos.

No Brasil a recomendação teve resistências do Governo Federal desde o início da pandemia. Por tal razão, apesar de adotada inicialmente pelo Ministério da Saúde (MS), as indicações práticas de prevenção foram desestimuladas pelo presidente da República, Jair Bolsonaro, que chegou a se referir à pandemia como uma "gripezinha", bem como criticou governadores e prefeitos (BRITO, 2020).

Esses conflitos entre o presidente e seus ministros da saúde resultaram na demissão, em pleno curso da disseminação do vírus, de Luiz Henrique Mandetta e Nelson Teich. Desde a última demissão, em maio de 2020, o Ministério segue com um ministro da saúde interino, o general da ativa das Forças Armadas (FA) Eduardo Pazuello.

As recomendações sanitárias de prevenção ao covid-19 foram, contudo, publicadas em atos oficiais de diversos governos com ampla publicidade nos meios de comunicação e sustentavam o argumento da necessidade de obter, por meio do isolamento social, o achatamento das curvas de contaminação, o que propiciaria aos governos um tempo maior para adquirir capacidade de atendimento às populações infectadas e, consequentemente, reduziria as mortes provocadas pelo covid-19.

A necessidade de isolamento social, contudo, impôs de imediato novas rotinas sociais e choques nas políticas públicas e na vida social como um todo. Na economia, o influxo foi um dos primeiros a se verificar em decorrência da interrupção do funcionamento das atividades, com o fechamento de empresas e consequente crescimento do desemprego.

Na área da educação, foram suspensas as aulas em todos os níveis e categorias de ensino, tanto da rede pública quanto da rede privada de ensino, férias escolares foram antecipadas e até este momento, julho de 2020, não há certeza sobre as medidas para retorno às aulas presenciais. Nesse interim, professores e alunos buscam, com muitas debilidades, sobretudo na rede pública, manter algumas atividades *online*.

Na própria área da saúde, efeitos foram muito significativos, não apenas pelas novas demandas em função da pandemia, mas porque esses esforços exigiram a suspensão de atendimentos não essenciais, como alguns casos de cirurgias e outras intervenções não urgentes, bem como o cancelamento

de férias de servidores e outras medidas de preparação ao atendimento das populações sintomáticas, inclusive pelos atendimentos do Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (SAMU).

As atividades de segurança pública, a exemplo da saúde, mantiveram-se em pleno funcionamento, com sua manutenção na prestação do serviço nas ruas, inclusive no apoio ao cumprimento das medidas de isolamento social determinadas pelos poderes públicos do País.

O moto, porém, que justifica a nossa reflexão é como estão se apresentando alguns indicadores de segurança pública no Estado do Ceará no período compreendido de 17 de março a 30 de julho, portanto, desde o momento em que foi decretado o início do isolamento social proposto pelo Governador do Estado, comparativamente aos períodos anteriores, buscando identificar suas alterações e possíveis relações de causa com a pandemia.

Apesar de concentrar-se na reflexão sobre a realidade cearense, há um explícito esforço de contextualização e correlação da realidade local com a nacional, buscando aprofundar e trazer mais elementos à compreensão das dinâmicas em curso.

O nosso objetivo neste capítulo é apontar um quadro geral sobre os impactos da pandemia da covid-19 na área da segurança pública cearense, principalmente na dimensão da gestão das polícias, do sistema penitenciário e dos indicadores de violência letal.

O texto está organizado em três seções. Além desta introdução, apresentamos o balanço da área com amparo em cinco tópicos - militarização e letalidade policial, sistema penitenciário, condições de trabalho e saúde mental dos profissionais, as taxas de homicídios e de feminicídios. Por fim, são expressas algumas considerações finais.

Mesmo cientes de que a análise de um acontecimento ainda em curso tem suas dificuldades e fragilidades, acreditamos que as adversidades não podem, ou não devem, desestimular o olhar curioso, analítico e crítico dos pesquisadores, principalmente dos cientistas sociais e políticos.

Na coleta de informações, no acompanhamento dos eventos e nas reflexões prévias e concomitantes à elaboração deste segmento da Coletânea, buscamos enxergar além das aparências e ouvir além das narrativas oficiais e midiáticas para então ser possível juntar as peças que formam não apenas um quadro do momento, mas também e, sobretudo, alinhar as evidências que permitam a elaboração de tendências desse complexo e dinâmico momento histórico.

PONTO A PONTO: BALANÇO PRELIMINAR DAS INFLUÊNCIAS DA PANDEMIA

Indicamos a seguir os cinco eixos que definimos previamente para analisar as influência da pandemia da covid-19 na área da segurança pública. É importante destacar que esses tópicos não correspondem a todos os elementos formadores do que podemos compreender como o campo da segurança pública (COSTA; LIMA, 2014).

Os tópicos trazidos ao texto foram escolhidos por serem desafios resilientes desde a redemocratização, bem como em função de sua proeminência contemporânea. Nessa perspectiva, apresentaremos indicadores anteriores e correntes à conjuntura pandêmica a fim de favorecer uma análise comparativa dessa trajetória com os desafios incrementados pela pandemia.

MILITARIZAÇÃO E LETALIDADE POLICIAL

Apesar do fato de a transição democrática realizada no Brasil ter contado com inestimável peso dos movimentos sociais que reivindicavam o retorno à democracia, é necessário reconhecer, e isso é essencial à compreensão da segurança pública brasileira, que o processo de regresso ao regime democrático foi dirigido pelos militares que detinham o poder de Estado.

Segundo Codato (2005), três aspectos são ilustrativos do desenrolar da transição dos governos militares ao Estado democrático de Direito:

> Primeiro, o processo de "distensão política", depois chamado "política de abertura" e, por fim, "transição política", foi iniciado pelos militares, e não por pressão da "sociedade civil", ainda que ela tenha influído, de maneira decisiva, menos no curso e mais no ritmo dos acontecimentos. Segundo esse processo teve sua natureza, andamento e objetivos determinados também pelos militares ou, mais exatamente, por uma de suas muitas correntes político-ideológicas. Por fim, ele correspondeu à necessidade de os próprios militares resolverem problemas internos à corporação, e não a uma súbita conversão democrática de parte do oficialato (P. 83).

Não é de causar estranhamento, portanto, que poucas transformações tenham ocorrido no desenho institucional e no conteúdo das práticas dos organismos policiais. A política de segurança se manteve essencialmente centrada numa concepção de justiça criminal, com instituições de controle

social francamente militarista, doutrinária e essencialmente identificadas com o paradigma de segurança nacional[4].

Essa resiliência é o que sustenta uma política de segurança entranhada na lógica de combate e repressão ao inimigo, marcada pelo autoritarismo e pelo corporativismo que protege seus membros, mesmo quando ocorrem flagrantes desvios de condutas. É o que dificulta a mudança de cultura organizacional e impede a assimilação satisfatória por parte dos servidores públicos da segurança, apesar dos esforços e avanços, dos compromissos com a defesa e proteção dos direitos humanos e de cidadania, os quais o Estado brasileiro assumiu consigo mesmo, como consta na Constituição Federal de 1988, e com a comunidade internacional, em razão de vários documentos e acordos subscritos pelo Estado brasileiro (ADORNO, 2002; LIMA, , 2008; SOARES, 2007, 2019).

Sobre esse quadro que envolve a redemocratização e a evolução da política de segurança pública no País, Madeira e Rodrigues (2015) assinalam que:

> Apesar dos avanços democráticos do período, não se obteve a efetiva instauração do estado democrático de direito. Persistiram violações de direitos humanos, calcadas em uma cultura do uso de práticas violentas manifestadas tanto no comportamento de grupos da sociedade civil quanto no dos agentes da ordem pública. Nas últimas décadas do século XX, a modernização da segurança pública ficou restrita, quase que exclusivamente, à expansão física através da construção de novas instalações e de aumento do contingente policial; de renovação da frota de veículos e do sistema de comunicações; e de profissionalização de quadros mediante aperfeiçoamento em cursos especializados (MADEIRA; RODRIGUES, 2015, p. 07).b

Com o advento da crise gerada pela pandemia do coronavírus, instalada no País desde março de 2020, apesar da atenção da mídia e da sociedade quase que exclusiva aos eventos da área da saúde, também passou a repercutir na imprensa o significativo aumento de mortes provocadas por ações policiais.

4 Para uma definição detalhada sobre os paradigmas de segurança no Brasil, ler FREIRE, 2009; LIMA; COLVERO, 2017.

Segundo dados divulgados pelo Instituto Sou da Paz[5], o mês de abril de 2020 foi o pior abril dos últimos 18 anos no Rio de Janeiro, com o registro de 177 mortes por intervenção policial, uma alta de 43% em relação a abril de 2019. Em São Paulo, segundo dados da Secretaria de Segurança Pública, divulgados pelo jornal Folha de São Paulo, abril registrou também o maior número de óbitos no semestre. Foram 116 vítimas por intervenção policial, contra 75 no mesmo período em 2019, um aumento de 31%.

No Ceará, de acordo com dados oficiais disponíveis no endereço virtual[6] da Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social (SSPDS), de janeiro a junho de 2020, o mês em que ocorreu o maior número de mortes por ação policial também foi abril, com 35 óbitos registrados, contra 14 em 2019, representando uma variação positiva de 150%.

Pelo menos nos três estados, e considerando apenas o primeiro semestre, abril se destacou como o mês de maior letalidade policial. É difícil assegurar uma relação direta entre a pandemia e o aumento da letalidade policial que está indicada pelos primeiros informes de 2020, contudo, há elementos novos na cena política nacional que dão dicas ou colaboram para elaboração de hipóteses. Entre essas, o estímulo ao confronto letal entre forças de segurança e criminosos e o estímulo à ampliação das condições para o excludente de ilicitude são exemplos que sugerem maior despreocupação com eventuais práticas de violência policial.

Como explica Renato Sérgio de Lima, do Fórum Brasileiro de Segurança Pública, em entrevista à jornalista Amália Safatle (2020), “Tudo isso se dá em função de discursos políticos como o do [Wilson] Witzel, de ‘mirar na cabecinha’ do Bolsonaro com a defesa da exclusão de ilicitude e assim por diante. Nós temos no Brasil um ambiente que autoriza a violência policial como algo aceito”.

De acordo com a jornalista (SAFATLE, 2020), Lima considera que o modelo da atividade de enfrentamento ao crime estimula ao confronto, “É padrão de guerra, ou seja, derrubar o inimigo em fração de segundos. O inimigo, no caso, é o bandido do crime organizado. Por isso, os policiais pulam no quintal já com a arma em punho”.

Esse modelo militarizado e de combate persiste, baseado na guerra ao crime e guerra às drogas, apesar das provas evidentes de seu fracasso. Esse

5 Disponível em: http://soudapaz.org/noticias/homicidios-golpes-on-line-e-violencia-policial-aumentam-durante-pandemia/. Acesso em: 24 jul. 2020.

6 Disponível em: www.sspds.ce.gov.br. Acesso em: 24 jul. 2020.

modelo continua a impor expectativas sociais e governamentais pela produtividade policial, impondo condições desumanas de trabalho para profissionais de segurança, distorções e injustiças no sistema de administração criminal e impactos desastrosos na gestão prisional (LEMGRUBER; BOITEUX, 2014; SOARES, 2019).

SISTEMA PENITENCIÁRIO

Segundo o Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN), o País possuía em dezembro de 2019 um total de 748.009 pessoas em cumprimento de medidas. Desse total, 362.547 no regime fechado, 133.408 no semiaberto, 25.137 no regime aberto, 250 em atendimento ambulatorial, 4.109 em medida de segurança e, a maior parcela, 222.558, em regime provisório[7].

No Ceará, dados da Secretaria de Administração Penitenciária (SAP), informam que em dezembro de 2019, a população carcerária recolhida em unidades prisionais totalizava 23.950 pessoas. Desse total, 8.765 em regime fechado, 2.272 em semiaberto, 4.480 no regime aberto e, a exemplo do país, a maior parte, 13.107 em regime provisório[8].

Além do fato de possuir uma significativa parcela da população carcerária que sequer foi julgada, a gestão prisional brasileira se caracteriza, nas palavras de Sapori (2019, p. 202), "pelo improviso, pelo amadorismo, pela extrema escassez de recursos humanos e materiais, pela precariedade das instalações físicas, pela superlotação, pela elevada ociosidade dos presos, pela corrupção e pela violência".

No Ceará, para citar um exemplo sobre a realidade da superlotação, se o total de pessoas recolhidas é de 23.950, e a soma das capacidades de acolhimento de unidades é de 11.651, ou seja, 9.740 em unidades, 153 em complexos hospitalares e 1.758 cadeias públicas, se constata que a população presa supera o dobro da capacidade de acolhimento.

Com a terceira maior população carcerária do mundo, o sistema prisional brasileiro requer atenção redobrada das autoridades aos riscos de contaminação em função da pandemia de covid-19. Além dos presos, existem

7 Dados do levantamento nacional de informações penitenciárias, julho a dezembro de 2019. Disponível em: https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiMmU4ODAwNTAtY2IyMS00OWJiLWE3ZT-gtZGNjY2ZhNTYzZDIiliwidCI6ImViMDkwNDIwLTQ0NGMtNDNmNy05MWYyLTRiOGRhNmJmZThl-MSJ9. Acesso em: 21 jul. 2020.

8 Dados do relatório estatístico referente ao mês de dezembro de 2019, divulgado pela SAP. Disponível em: https://www.sap.ce.gov.br/estatistica/. Acesso em: 21 jul. 2020.

proximadamente 110 mil policiais penais[9], o que amplia a complexidade da situação (BOND, 2020).

Em decorrência da superlotação dos presídios e das péssimas condições de infraestrutura sanitária, as cadeias brasileiras se configuram como espaço propício a fácil contaminação de seus internos, bem como dos profissionais que atuam nos presídios. Em razão disso, um dos primeiros influxos da pandemia nessa área foi a suspensão de visitas aos detentos, aprofundando o isolamento dos presos que deixaram de ter contato com seus familiares e advogados. As informações em todo o País são insuficientes e contraditórias. O que já era ruim ficou pior, aumentando a preocupação e as denúncias dos familiares de presos.

Segundo levantamento da Fundação Getúlio Vargas (FGV), somente 30% desse efetivo confirmam ter recebido equipamentos de proteção individual (EPI), como máscaras e luvas. Entre os respondentes do estudo, mais de 80% disseram que não se sentem aptos ou não souberam responder se estão preparados para atuar em meio à pandemia (LOTTA et al., 2020).

Os dados de monitoramento dos efeitos da pandemia no sistema penitenciário confirmam a gravidade da situação. Segundo o monitoramento semanal dos casos de contágios e mortes por covid-19 nos sistemas prisional e socioeducativo, divulgado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), boletim de 22 de julho[10], houve 136 óbitos e 13.778 casos confirmados, equivalentes a um crescimento de 33,3% e 99,3%, respectivamente, apenas no último mês. Entre os servidores, houve 65 falecimentos e 5.113 casos confirmados. Entre as pessoas presas, um total de 71 óbitos e 8.665 casos de infecção confirmados.

Ainda segundo esses dados, no País foram realizados 37.739 testes no sistema prisional. Desses, 18.607 foram realizados em pessoas privadas de liberdade e 19.132 em servidores. Os números refletem uma total desproporcionalidade entre o total de testes feitos por pessoas presas e servidores.

O boletim do CNJ informa que, no Ceará, foram realizados 5.043 testes no sistema prisional. Diferente da maioria dos estados, entretanto, a informação não detalha esses números segundo a população testada, se servidores ou pessoas em privação de liberdade (BRASIL, 2020).

9 Configuração dada pela Emenda Constitucional 104, publicada no dia 4 de dezembro de 2019, que criou as polícias penais federais, estaduais e distrital.

10 Dados do Boletim Semanal CNJ Covid-19, atualizado em 20/7/2020, com registros de contágios e óbitos. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/sistema-carcerario/covid-19/registros-de-contagios-obitos/. Acesso em: 25 jul. 2020.

Segundo dados obtidos em julho no endereço virtual do DEPEN, no Ceará foram registrados três óbitos, 529 casos confirmados, 440 presos recuperados. Já a SAP cearense, informa que foram realizados 5.395 testes entre servidores, internos e policiais penais. Até meados de julho, houve o registro de 22 policiais penais infectados pelo novo coronavírus, o que representa cerca de 0,5% do efetivo total no sistema prisional cearense, e o registro de um servidor falecido.

O Ceará se declara como o estado que mais testou dentro do sistema carcerário nacional. Outra medida divulgada pela Secretaria diz que houve a determinação para que os testes fossem realizados dentro das unidades de triagem, consideradas as "portas de entrada" para o sistema penitenciário (CEARÁ, 2020).

As famílias de presos no Estado, entretanto, denunciam que, passados cinco meses desde a ordem de suspensão das visitas, que no Ceará passou a vigorar em 17 de março, o quadro é de adoecimento das famílias por não terem notícias da situação de seus familiares presos. As famílias reivindicam, além de notícias sobre seus parentes presos, o retorno à entrega de malotes, remédios e vitaminas, bem como o retorno da visita social. Pedem também que haja fiscalização das unidades prisionais e tratamento digno às famílias de pessoas em privação de liberdade (VASCONCELOS, 2020).

CONDIÇÕES DE TRABALHO E SAÚDE MENTAL DOS PROFISSIONAIS

O quadro de elevada expectativa por uma produtividade policial explica em boa medida tanto o crescente e inaceitável número de policiais que cometem suicídio, como a conformação de uma das polícias que mais matam e morrem em todo o mundo (BUENO; LIMA, 2019; LEMGRUBER; BOITEUX, 2014; PORTO; SILVA, 2018; SOARES, 2019).

No Ceará, informações da Associação de Praças da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar do Ceará (ASPRAMECE), alertam que, entre janeiro de 2015 e agosto de 2019, aproximadamente 5.188 policiais militares foram afastados do serviço em decorrência de transtornos mentais. Somente em 2019, foram 840 licenças para tratamentos psiquiátricos, número acima dos 761 afastamentos ocorridos pelos mesmos motivos em 2018 (MELO, 2019).

A atenção à saúde dos policiais, especialmente à prevenção e ao tratamento do sofrimento psíquico, hoje tão negligenciada, é indispensável para

o êxito de qualquer reforma institucional que vise a uma polícia e segurança pública comprometidas com as regras e valores democráticos.

Para se ter uma ideia dessa situação, policiais morrem mais em razão de suicídio do que de assassinato em horário de trabalho (BUENO; LIMA, 2019). Estudo divulgado em 2016 mostrou que o total de mortes por suicídio na folga foi 18 vezes maior do que em serviço e concluiu que ser policial amplia em quatro vezes as chances de suicídio relativamente à população em geral (ESCÓSSIA, 2016).

Em 2017 e 2018, houve um crescimento de 43,2% de suicídio de policiais em todo o País. Esse é um indicativo importante e deve ser averiguado com detalhes, porque muitos estados não apresentaram sequer seus registros. No Estado do Ceará, por exemplo, somente há registros referentes ao ano de 2018, tornando-se impossível a análise da evolução histórica desses casos (BUENO; LIMA, 2019).

Em pesquisa nacional realizada sobre o tema, constatou-se que em 2017 e 2018, o suicídio de policiais cresceu 140% no País. Os resultados da pesquisa foram disponibilizados pelo Grupo de Estudo e Pesquisa em Suicídio e Prevenção (GEPESP) e englobou profissionais da Polícia Civil, Polícia Militar, Corpo de Bombeiros Militar, Polícia Federal e Polícia Rodoviária Federal (CRUZ, 2019).

É importante enfatizar que a remuneração da atividade policial não proporciona condições de vida material digna e, a exemplo de outras categorias de servidores públicos e de trabalhadores em geral, vive em situação de aperto econômico. Essas desigualdades ficam mais evidentes com a chegada da pandemia, pois tornam-se mais flagrantes, por exemplo, a falta de acesso a cuidados e tratamentos médicos adequados.

Para profissionais de serviços essenciais, como segurança, que não suspenderam suas atividades nem foram para o trabalho remoto, no chamado *home office,* há riscos maiores de contaminação tanto dos profissionais, o que acarreta consequentemente a redução do efetivo em serviço, quanto dos familiares desses servidores públicos.

Segundo especialistas, além dos efeitos da pandemia em saúde física, com complicações que podem levar à morte, o receio de adoecer e o isolamento social impactam também a saúde mental das pessoas por um tempo ainda mais longo do que sobre a saúde física e podem afetar a capacidade

de retomada das atividades do País quando o período de isolamento acabar (GIRARDI, 2020).

Como a maioria dos trabalhadores do Brasil, os profissionais de segurança moram em bairros e casas que não oferecem infraestrutura e condições adequadas para o isolamento familiar e prevenção ao covid-19, o que potencializa os riscos e os receios desses trabalhadores, sobretudo o medo de que eles próprios se tornem transmissores do vírus aos seus familiares.

Conforme pesquisa do Fórum Brasileiro de Segurança Pública, em parceria com a Fundação Getúlio Vargas, apenas 15,4% policiais participantes da consulta confirmaram que receberam treinamento para lidar com a pandemia. Por outro lado, quase 67,9% informaram que não receberam equipamentos de proteção individual (BUENO; LIMA, 2019).

Entre os policiais civis e militares, 40,8% afirmaram ter algum colega ou familiar que foi infectado ou teve suspeita de covid-19. Entre esses profissionais, 68,8% dos respondentes disseram ter medo de contrair ou ter alguém próximo infectado pelo vírus (BUENO; LIMA, 2019).

Em razão da pandemia no Ceará, até o mês de maio, houve pelo menos 400 afastamentos de policiais civis com 300 casos confirmados, uma redução de 13,3% do efetivo. Na polícia militar, foram confirmados pelo menos 1.656 casos de afastamento e 255 confirmações, representando 7,5% policiais a menos em serviço. De acordo com um policial civil que pediu para não ser identificado, o trabalho vem sendo realizado em escala reduzida e com revezamento de efetivo, o que "consequentemente atrapalha nas investigações porque estamos dando prioridade apenas a casos bem graves e o processo corre mais lento". (BORGES, 2020).

Na polícia militar, conforme um oficial solicitou anonimato para as suas declarações, o número de policiais afastados do serviço é maior do que na polícia civil, mas o impacto é menor porque muitos policiais que estavam de férias programadas para o período da pandemia acabaram por solicitar o seu adiamento, continuando em atividade e compensando os afastamentos decorrentes de problemas de saúde. Para um outro oficial da polícia militar que atua no interior do Estado, "no começo da pandemia, o trabalho ficou muito comprometido. Agora, não, está praticamente normalizado, nada que comprometa o efetivo". (BORGES, 2020).

AS TAXAS DE HOMICÍDIOS

De acordo com os dados preliminares sobre os homicídios em 2019, disponibilizados pelo Monitor da Violência, havia uma continuidade da tendência de queda já verificada em anos anteriores (LIMA, 2008). Segundo o Monitor, em 2018 e 2019, houve uma redução de 19,2% do total de vítimas fatais no Brasil, configurando-se como o ano, desde 2007, com o menor número de registros de óbitos por causas violentas.

Desse total, o Ceará foi o único Estado do Nordeste que alcançou mais de 30% de redução dos homicídios, chegando a 50,3% menos homicídios em 2018 e 2019. No País inteiro, apenas Ceará e Roraima alcançaram esse feito. Apesar dos dados positivos, o último trimestre mostrou uma oscilação, diminuindo esse percentual para 11,8%.

De acordo com o Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2019 (TEIXEIRA *et al.,* 2018, pp. 17–18), com compilação dos dados referente ao ano de 2018, último relatório com dados oficiais sistematizados na contextura nacional, ocorreu uma mudança significativa nos registros de Mortes Violentas Intencionais (MVI)[11] no País.

Em 2015 e 2016 e, em seguida, 2016 e 2017, foi verificada uma variação de 4,5% e 3,2%, na taxa de MVI, respectivamente, contra uma variação de -10,8% na mesma taxa nos anos de 2017 e 2018. Essa queda foi verificada em praticamente todos os estados do País, exceto Pará (0,9%), Amapá (6,4%), Tocantins (10,5%) e Roraima (65,0%).

No Ceará a taxa de MVI também variou negativamente em 2017 e 2018, alcançando -10,7%. A trajetória das variações anteriores, contudo, não foi contígua, haja visto que em 2015 e 2016 variou em -14,2%, no entanto, em 2016 e 2017, variou numa taxa de 48,5%.

Ainda segundo dados do Anuário de Segurança Pública 2019, mesmo com uma variação de -10,8%, os números de óbitos derivados de conflitos violentos no País são ainda elevados, totalizando 57.358 pessoas assassinadas. Em números relativos, esse total equivale a 27,5 mortes a cada grupo de 100 mil habitantes. Desse total, 343 se referem a vítimas policiais civis ou militares e 6.220 mortes foram causadas em decorrência de intervenções policiais.

11 A categoria Mortes Violentas Intencionais (MVI) corresponde à soma das vítimas de homicídio doloso, latrocínio, lesão corporal seguida de morte e mortes decorrentes de intervenções policiais em serviço e fora (em alguns casos, contabilizadas dentro dos homicídios dolosos, conforme notas explicativas). Sendo assim, a categoria MVI representa o total de vítimas de mortes violentas com intencionalidade definida de determinado território. O número de policiais mortos já está contido no total de homicídios dolosos e é aqui expresso apenas para mensuração do fenômeno.

O Estado do Ceará acompanhou o índice de redução de homicídios do País e anotou -10,7% registos em 2018. O número absoluto de óbitos por causas violentas, totalizando 4.788, é muito elevado. Nesse mesmo ano, houve 13 registros de policiais mortos por ação violenta intencional e 221 de óbitos em decorrência de ação policial.

Os dados mais recentes, mesmo com as determinações de isolamento social, revelam um crescimento dos homicídios em todo o País. É cedo para análises conclusivas, mas os dados contrariam a tendência de queda registrada em 2019. Para Bruno Paes Manso, que integra o Núcleo de Estudos da Violência da USP (NEV-USP), estados que foram afetados fortemente pela pandemia, como Amazonas e Pará, tiveram redução nos homicídios, enquanto o Estado do Ceará, também gravemente atingindo pela proliferação do vírus, teve crescimento dos crimes letais intencionais. “Nesses momentos, às vezes, é mais importante fazer perguntas que dar respostas”. (G1, 2020a).

Ressalte-se que, além da pandemia, no Ceará ocorreu um motim de policiais, de 18 de fevereiro a 01 de março de 2020. Segundo especialistas ouvidos pelo jornal O Povo, este evento e o “recrudescimento do conflito entre facções” ajudam a explicar o aumento de homicídios no estado (BARBOSA, 2020). Feita essa ressalva, contudo, observa-se que, seguindo a dinâmica nacional, houve um aumento dos homicídios no Ceará durante o primeiro semestre.

Nos cinco primeiros meses do ano houve um acréscimo de 7% no número de homicídios no País. Isso significa, em número absolutos, 19.382 mortes. Esse aumento difere da tendência registrada em 2019, quando ocorreu uma redução de 19% de mortes violentas no País (G1, 2020b).

Paes Manso levanta a hipótese de esses números estarem vinculados ao crescimento de conflitos entre grupos de criminosos. Segundo esse pesquisador, os homicídios no Brasil não estão relacionados a conflitos do cotidiano, “São assassinatos relacionados a disputas de poder, de mercado, de território, envolvendo execuções sumárias previamente planejadas”. (G1, 2020b).

No Ceará, dados oficiais[12] indicam que houve um crescimento de 102,9% de crimes violentos letais intencionais no primeiro semestre do ano em comparação com o mesmo período de 2019. Foram 2.244 homicídios em

12 Correspondem a números preliminares, sujeitos a ajustes. Disponível em: https://www.sspds.ce.gov.br/estatisticas-2/. Acesso em: 20 jul. 2020.

2020, contra 1.106 no ano anterior. Nesse período, destacam-se os meses de fevereiro e junho, com as maiores altas, 179,9% e 111,2%, respectivamente.

Para Luiz Fábio Silva Paiva, pesquisador da Universidade Federal do Ceará (UFC), a greve da polícia é um fato circunstancial para a compreensão desses números porque já havia em janeiro, anteriormente à paralisação policial, uma situação grave. Conforme o pesquisador, "São situações que a gente observa que elas acontecem independente da ação policial. Até porque a maneira como as nossas polícias atuam pouco tem incidido no aumento ou na diminuição dos homicídios". (G1, 2020b).

Em um dos grupos mais vulneráveis desse contexto de violência letal do País e do Estado, também ocorreu um aumento dos homicídios de jovens, na faixa etária de dez a 19 anos, que tiveram um aumento maior do que a variação geral, de 102,9%. Em 2019, do total de 1106 homicídios, 164 foram de jovens contra 409 em 2020, um acréscimo de 149,4% (BARBOSA, 2020).

Ricardo Moura, da Rede de Observatórios de Segurança, destaca que a participação em organizações criminosas e os contextos sociais do tráfico, onde há a prevalência da violência e de valores como hipermasculinidade, *ethos* guerreiro e misoginia são fatores que explicam a elevada quantidade de homicídios de jovens. Afirma ainda que, "Nessa situação em que temos um movimento maior de mudança dentro da disputa por territórios de venda de drogas todas essas questões que tornam alvo, mais vulneráveis, tudo isso se torna mais agudo". (BARBOSA, 2020).

Do ponto de vista da distribuição territorial dos homicídios, em números absolutos, constata-se que a maior quantidade de crimes fatais ocorreu na Área Integrada de Segurança (AIS) 09. Na AIS-09 houve, apenas no primeiro semestre de 2020, 111 homicídios. Logo atrás da AIS-09, o maior número de homicídios ocorreu na AIS-02, com 103 mortes, AIS-03 e AIS-06 com 97 e 93 , respectivamente.

CEARÁ: HOMICÍDIOS NOS PRIMEIROS SEMESTRES DE 2019 E 2020.

TERRITÓRIO	ÁREA INTEGRADA DE SEGURANÇA	TOTAL 2019	TOTAL 2020	VARIAÇÃO %
CAPITAL	AIS 1	10	27	170,0%
	AIS 2	72	103	43,1%
	AIS 3	40	97	142,5%
	AIS 4	19	41	115,8%
	AIS 5	27	64	137,0%
	AIS 6	45	93	106,7%
	AIS 7	31	59	90,3%
	AIS 8	23	85	269,6%
	AIS 9	47	111	136,2%
	AIS 10	16	41	156,3%
SUB TOTAL CAPITAL		**330**	**721**	**118,5%**
REGIÃO METROPOLITANA	AIS 11	144	265	84,0%
	AIS 12	114	245	114,9%
	AIS 13	83	208	150,6%
SUB TOTAL REGIÃO METROPOLITANA		**341**	**718**	**110,6%**
INTERIOR	AIS 14	62	131	111,3%
	AIS 15	56	85	51,8%
	AIS 16	35	48	37,1%
	AIS 17	59	94	59,3%
	AIS 18	47	127	170,2%
	AIS 19	92	167	81,5%
	AIS 20	44	76	72,7%
	AIS 21	29	65	124,1%
	AIS 22	11	12	9,1%
SUB TOTAL INTERIOR		**435**	**805**	**85,1%**
TOTAL CEARÁ		**1106**	**2244**	**102,9%**
OCORRIDO EM UNIDADE PRISIONAL*		1	1	0,0%
INTERVENÇÃO POLICIAL**		84	96	14,3%

Fonte: Elaboração própria, com base em informações da SSPDS.
*Inclui Delegacia, Presídio e Centro Socioeducativo. **As mortes decorrentes de Intervenção Policial não são consideradas como intencionais, pois possuem excludente de ilicitude.

Quando comparados os quantitativos de registros oficiais de crimes violentos letais intencionais ocorridos apenas nos seis primeiros meses de 2019 e 2020, verifica-se um aumento de 102,9% no total de homicídios no Estado. Fortaleza registrou sozinha um crescimento de 118,5% dos assassina-

tos, enquanto a Região Metropolitana de Fortaleza (RMF) ampliou em 110,6%, seguida de um crescimento de 85,1% de homicídios registrados nos demais municípios.

A análise da distribuição territorial dos homicídios segundo as AIS revela que houve crescimento dos registros de homicídios em todas as áreas integradas. Na Capital do Estado, das dez AIS, a que registrou o maior crescimento relativo foi a AIS-08, com 269,6% de mortes a mais do que em 2019. Já no restante do Estado, a AIS-18 foi a área que apontou o maior crescimento, 170,2%, seguida pelas AIS-21 e AIS-14, com aumentos de 124,1% e 111,3%, respectivamente.

FEMINICÍDIOS

Os registros de denúncias de violência doméstica cresceram em 40% durante a pandemia no País, quando considerado o mesmo período do ano de 2019. Esse crescimento foi mais agudo nos casos de violência que levaram mulheres à morte (MATOSINHOS; ARAÚJO, 2020)(BUENO; LIMA, 2019).

Os feminicídios aumentaram 11,3% em relação ao mesmo período de 2019, totalizando 1.206 vítimas. 88,8% dos casos de feminicídios foram provocados por companheiros ou ex-companheiros das vítimas. Entre as vítimas de feminicídio, 61% eram mulheres negras. No Ceará os feminicídios cresceram bem acima do verificado no País, chegando a 21,9% (CRISPIM, 2020).

Na pandemia, verifica-se o crescimento da violência doméstica e dos feminicídios. Entre os Estado da região Nordeste, segundo dados fornecidos pelos órgãos de segurança à Eco Nordeste (CRISPIM, 2020), Maranhão, Pernambuco, Ceará e Rio Grande do Norte tiveram crescimento de feminicídios quando comparados os registros do mês de março de 2019 e 2020. O Maranhão registrou o maior crescimento, com 133,33%, seguido por Pernambuco, com 37,50%, Ceará, com 33,33%, e Rio Grande do Norte, com 25% de aumento de casos.

Socorro Osterne, pesquisadora do Núcleo de Atendimento Humanizado às Mulheres em situação de Violência da UECE, considera que o acúmulo e a sobrecarga de trabalho das mulheres no ambiente familiar “gera desprestígio, dependência econômica, cansaço físico, emocional e mental. Tudo isso contribui para fragilizar o seu sistema imunológico”. (CRISPIM, 2020).

No Ceará, segundo a SSPDS, de janeiro a abril de 2020, ocorreram 5.919 casos relacionados à Lei Maria da Penha. O número representa uma

diminuição de 19,5%, se comparado com igual período de 2019, quando foram registrados 7.351 casos. Já no levantamento dos casos de feminicídios no Estado, de janeiro a abril de 2020, os números apontam nove casos contra seis em igual período do ano passado, 50% de feminicídios a mais (BORGES; OZIAS FILHO, 2020). Levantamento mais recente mostra que a tendência que já havia sido identificada até abril continuou e, de janeiro a junho, houve um crescimento de 86,41% dos casos de assassinatos de mulheres. Foram 192 crimes em todo o Ceará, contra 103 no mesmo período do ano passado (CRISPIM, 2020).

Como prática preventiva de crimes contra as mulheres, a Polícia Militar do Ceará criou o Grupo de Apoio às Vítimas de Violência (GAVV), que monitora e acompanha mulheres vítimas de violência doméstica. Esse trabalho se mostra relevante, sobretudo porque, como explica Osterne, a determinação de distanciamento social "ocasiona dificuldade de procura das mulheres vitimadas pela violência conjugal, doméstica e de gênero pelas redes de atendimento, embora o sistema esteja funcionando em regime de plantão". (FREIRE, 2009; LIMA; COLVERO, 2017).

CONCLUSÕES

A velocidade dos acontecimentos, a dificuldade de acesso às informações oficiais, a diminuta taxa de testagem da população e, consequentemente, os maiores percentuais de subnotificação, todos esses aspectos reduzem a confiança nos indicadores para o monitoramento e enfrentamento da pandemia e prejudicam a qualidade de análises sobre os seus influxos nas políticas públicas.

Nestas circunstâncias, limitadas e limitantes, tentou-se mostrar, por via deste capítulo, um conjunto de informações, obtidas em diversas fontes, tanto sobre o atual momento da crise sanitária quanto do período anterior, com o objetivo de proporcionar um quadro comparativo que tornasse possível visualizar os principais aspectos que denotaram mudanças em cinco dimensões da segurança pública, previamente selecionadas.

Baseados na recomendação de especialistas, diversos governadores e prefeitos em todo o País determinaram o isolamento social. Essa medida foi expressa desde o início da pandemia, em razão da falta de vacina e tratamento específico, como meio de prevenção mais eficiente para conter o avanço da contaminação pelo coronavírus.

Essa medida poderia levar a crer que, no âmbito da segurança pública, haveria uma diminuição das ocorrências de crimes de homicídios e outros, como roubos, por exemplo. Por lado, como o vírus se espalha com facilidade em ambientes com aglomerações humanas, surgiram expectativas sobre o agravamento de situações relacionadas ao sistema carcerário, à violência doméstica e à saúde dos profissionais de serviços essenciais, a exemplo dos trabalhadores da segurança pública.

Como exibido neste segmento do livro, um dos principais problemas trazidos à tona pela pandemia são os elevados registros de violência contra mulheres. Uma das principais hipóteses para explicar a diminuição dos registros de casos de violência doméstica no Ceará é o fato de que, com o isolamento social, as mulheres passaram a conviver mais tempo sob o jugo de seus agressores e, ainda mais expostas à violência, cresceu o medo e diminuíram as possibilidades de fazerem as denúncias. É mister ressaltar que na maioria dos casos de violência contra a mulher os autores são seus companheiros e ex-companheiros. Por essa mesma razão, apesar de menos denúncias, ocorreu o aumento de 86,41% dos casos de feminicídios.

Quanto ao número aumentado das mortes causadas por intervenções policiais, que no Ceará foi de 14,3% nos seis primeiros meses e de 150% somente em abril, mês em que houve a intensificação das orientações governamentais pelo isolamento social em todo o País, há pelo menos dois fatores não excludentes que devem ser considerados na análise. O primeiro deles estaria vinculado a menor quantidade de pessoas nas ruas e a consequente sensação de ausência de fiscalização social sobre o uso excessivo de força por parte dos policiais. O segundo aspecto estaria relacionado a uma reorganização das disputas por mercados ilegais entre os coletivos criminais. Não pode ser desconsiderado, ainda assim, o fato de que o número de mortes causadas por operações policiais já exprimia crescimento nos últimos meses anteriores à pandemia. Como a pandemia intensificou esses processos, é um ponto que precisa de mais aprofundamento.

As elevadas taxas de homicídios durante a pandemia seguiram na contramão de 2019. No que se refere à realidade cearense, o percentual de variação no primeiro semestre chegou a 102,9%. Para a SSPDS, fatores como o motim de policiais no início do ano e o afastamento de profissionais em razão da covid-19 representam os motivos para esse crescimento. É possível afirmar, entretanto, com significativo apoio na produção recente do campo de

pesquisa (CERQUEIRA; MOURA, 2019; DIAS; MANSO, 2018; FELTRAN, 2019; MANSO, 2012; PAIVA, 2019; SÁ; AQUINO, 2018), que a análise dos homicídios dispensa a compreensão de outros fatores, como, por exemplo, o comportamento das organizações criminosas, as avaliações de influências de políticas públicas que incidem nos diversos contextos sociais e territoriais. Além desses aspectos, impende se considerar, ainda, pelo menos dois ingredientes potencializados nos últimos meses: as retóricas de estímulo ao enfrentamento violento ao crime propugnado por autoridades públicas, bem como a facilitação de acess,o e porte de armas de fogo que durante o primeiro semestre de 2020, cresceu 205% (ALESSI, 2020).

Um dos impactos da pandemia na segurança que, pelo menos até o momento, não veio a se confirmar, diz respeito à situação do sistema prisional. Dadas as condições desumanas dos presídios brasileiros, sem infraestrutura, superlotados, com expressivo e público domínio de organizações criminosas e com reiteradas denúncias de violações dos direitos humanos, acreditava-se que haveria rebeliões e elevadas taxas de mortes por covid-19 ou eventuais rebeliões. A situação que se receava arrostar, contudo, não se confirmou, pelo menos em relação às preocupações com os efeitos letais da pandemia. As matérias relativas à desumanização dos presos e a precariedade das unidades prisionais, entretanto, permanecem - e isso não pode ser esquecido, pois é inaceitável a qualquer país que se julgue democrático.

Não por menos, a negação de direitos humanos e denúncias de violência institucional cresceram, principalmente, em decorrência da suspensão das visitas de advogados e de familiares. O secretário da SAP do Ceará, Mauro Albuquerque, chegou a comemorar, em meados de julho, os resultados das medidas adotadas, afirmando que a Secretaria conseguiu evitar a proliferação da doença nas unidades prisionais do Estado. Contudo, Os familiares, contudo, denunciam maus tratos e desrespeito às famílias de presos e temem pela vida de seus entes queridos.

De semelhante modo, é preciso dar maior atenção aos problemas que afetam a situação dos profissionais da segurança submetidos a condições desumanas de trabalho. Esse quadro se reflete no número crescente de casos de suicídio policial. A discussão sobre os choques na pandemia na saúde de profissionais ficou mais restrita aos dados obtidos em reportagens e aos indicadores expressos por instituições externas ao Governo estadual. Diferentemente da SAP, que possui alguns dados em seu sítio eletrônico, as infor-

mações da SSPDS não estão disponíveis e, apesar de solicitadas formalmente, até o fechamento deste capítulo, ainda não haviam sido fornecidas.

O levantamento realizado na imprensa, todavia, revelou contradições nas afirmações da SSPDS. Questionada por um veículo de comunicação local sobre as negativas influências da pandemia na segurança pública, a Secretaria afirmou, no primeiro momento, que as atividades da pasta não foram afetadas pelos afastamentos de policiais em razão da covid-19 (BORGES, 2020). Noutra entrevista ao mesmo veículo, todavia, passou a admitir que havia influxos em função dos afastamentos (BORGES; OZIAS FILHO, 2020).

É preciso reconhecer, para fechamento dessas observações, que há sim elementos indicativos dos efeitos ou choques da pandemia na segurança pública. A análise comparativa com os dados nacionais e locais, e sua comparação entre períodos distintos, dão pistas de tais influências e são susceptíveis de colaborar na elaboração de soluções para os diversos problemas que caracterizam o campo da segurança pública no País.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADORNO, Sérgio. Exclusão socioeconômica e violência urbana. **Sociologias,** n. 8, p. 84–135, dez. 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-45222002000200005&lng=pt&tlng=pt>. Acesso em: 20 nov. 2018.

_____. Pandemia. **Estudos Avançados,** v. 34, n. 99, p. 2–3, ago. 2020. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142020000200002&tlng=pt>. Acesso em: 13 jul. 2020.

ALESSI, Gil. Registro de novas armas no Brasil explode em 2020 em meio à alta de homicídios. El País [online], São Paulo, 27 jul. 2020. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2020-07-27/numero-de-novas-armas-registradas-no-brasil-explode-em-2020-em-meio-a-alta-de-homicidios.html> Acesso em: 27 jul. 2010.

BARBOSA, Lucas. 409 adolescentes entre 10 e 19 anos assassinados no Ceará em 2020. **Opovo [online],** Fortaleza, CE, 23 jul. 2020. Disponível em: <https://mais.opovo.com.br/jornal/cidades/2020/07/22/409-adolescentes-entre-10-e-19-anos-assassinados-no-ceara-em-2020.html>. Acesso em: 22 jul. 2020.

BOND, Letycia. Agentes penitenciários revelam insegurança para enfrentar covid-19. **Agência Brasil [online],** São Paulo, 2 jun. 2020. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/saude/noticia/2020-06/agentes-penitenciarios-revelam-inseguranca-para-enfrentar-covid-19>. Acesso em: 20 jul. 2020.

BORGES, Messias; OZIAS FILHO. Homicídios crescem em todas as regiões do Ceará neste ano. **Diário do Nordeste [online],** Fortaleza, CE, 21 jul. 2020. Disponível em: <https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/seguranca/homicidios-crescem-em-todas-as-regioes-do-ceara-neste-ano-1.2968337>. Acesso em: 22 jul. 2020.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). **Boletim Semanal CNJ Covid-19,** 2020. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/07/Monitoramento-Semanal-Covid-19-Info-22.07.20-1.pdf>. Acesso em: 24 jul. 2020.

BRITO, Ricardo. Bolsonaro volta a se referir ao coronavírus como gripezinha, critica governadores e gera reação. **UOL Economia [online],** 24 mar. 2020. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/noticias/reuters/2020/03/24/bolsonaro-volta-a-se-referir-ao-coronavirus-como-gripezinha-e-criticar-governadores-por-restricoes.htm>. Acesso em: 20 jul. 2020.

BUENO, Samira; LIMA, Renato Sérgio de (Org.). **Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2019.** . São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2019. Disponível em: <http://www.forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2019/10/Anuario-2019-FINAL_21.10.19.pdf>. Acesso em: 16 jan. 2020.

CEARÁ. Secretaria da Administração Penitenciária (SAP). **Sap apresenta balanço do combate ao Coronavírus e afirma prevenção permanente contra a doença,** 2020. Disponível em: <https://www.sap.ce.gov.br/2020/07/20/sap-apresenta-balanco-do-combate-ao-coronavirus-e-afirma-prevencao-permanente-contra-a-doenca/>. Acesso em: 24 jul. 2020.

CERQUEIRA, Daniel; MOURA, Rodrigo. **TD 2514 - Oportunidades Laborais, Educacionais e Homicídios no Brasil.** Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2019. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=35111>. Acesso em: 5 fev. 2020.

CODATO, Adriano Nervo. Uma história política da transição brasileira: da ditadura militar à democracia. **Revista de Sociologia e Política,** n. 25, p. 83–106, nov. 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782005000200008&lng=pt&tlng=pt>. Acesso em: 22 jul. 2015.

COSTA, Arthur Trindade; LIMA, Renato Sérgio. Segurança pública. In: LIMA, Renato Sérgio de; RATTON, José Luiz; AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de (Org.). **Crime, polícia e justiça no Brasil.** São Paulo: Contexto (Edição do Kindle), 2014.

CRISPIM, Maristela. Feminicídios aumentam no Nordeste durante a pandemia. **Eco Nordeste,** 2020. Disponível em: <http://agenciaeconordeste.com.br/feminicidios-aumentam-no-nordeste-durante-a-pandemia/>.

CRUZ, Maria Teresa. São Paulo e Ceará lideram casos de suicídio de agentes da segurança pública. **Ponte [online],** 28 ago. 2019. Disponível em: <https://ponte.org/sao-paulo-e-ceara-lideram-casos-de-suicidio-de-agentes-da-seguranca-publica/>. Acesso em: 17 jul. 2020.

DIAS, Camila Caldeira Nunes; MANSO, Bruno Paes. **A Guerra: A Ascensão do PCC e o Mundo do Crime no Brasil.** São Paulo: Todavia, 2018.

ESCÓSSIA, Fernanda da. Por que os policiais se matam: pesquisa traz números e relatos de suicídios de PMs. **BBC Brasil [online],** Rio de Janeiro, 26 mar. 2016. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2016/03/160322_policiais_suicidios_fe_if>. Acesso em: 18 jul. 2020.

FELTRAN, Gabriel de Santis. Homicídios no Brasil: esboço para um modelo de análise. In: BUENO, Samira; LIMA, Renato Sérgio de (Org.). **Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2019.** São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2019. p. 30–35. Disponível em: <http://www.forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2019/10/Anuario-2019-FINAL_21.10.19.pdf>.

FREIRE, Moema Dutra. Paradigmas de Segurança no Brasil: da Ditadura aos nossos dias. **Aurora,** v. 03, n. 05, p. 100–114, 2009. Disponível em: <www.marilia.unesp.br/aurora>. Acesso em: 2 nov. 2018.

G1. Em plena quarentena, Brasil tem alta de 8% no número de assassinatos em abril. **G1 [online],** jun. 2020a. Disponível em: <https://g1.globo.com/monitor-da-violencia/noticia/2020/06/17/em-plena-quarentena-brasil-tem-alta-de-8percent-no-numero-de-assassinatos-em-abril.ghtml>. Acesso em: 19 jul. 2020.

_____. N° de assassinatos fica estável em maio em meio a pandemia, mas é 7% maior nos primeiros cinco meses do ano no Brasil. **G1 [online],** 22 jul. 2020b. Disponível em: <https://g1.globo.com/monitor-da-violencia/noticia/2020/07/22/n-de-assassinatos-fica-estavel-em-maio-em-meio-a-pandemia-mas-e-7percent-maior-nos-primeiros-cinco-meses-do-ano-no-brasil.ghtml>. Acesso em: 21 jul. 2020.

GIRARDI, Giovana. Em meio à pandemia, impacto à saúde mental pode ser maior do que o do coronavírus. **Estadão [online],** São Paulo, 13 abr. 2020. Disponível em: <https://saude.estadao.com.br/noticias/geral,em-meio-a-pandemia-impacto-a-saude-mental-pode-ser-maior-do-que-o-do-coronavirus,70003268784>. Acesso em: 19 jul. 2020.
LEMGRUBER, Julita; BOITEUX, Luciana. O fracasso da guerra às drogas. In: LIMA, Renato Sérgio de; RATTON, José Luiz; AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de (Org.). **Crime, polícia e justiça no Brasil.** São Paulo: Contexto (Edição do Kindle), 2014.

LIMA, Anderson R. Andrade de; COLVERO, Ronaldo Bernardino. Os Paradigmas e as novas perspectivas para as políticas públicas de segurança no Brasil. **Revista Brasileira de Estudos de Segurança Pública,** v. 10, n. 2, p. 47–57, 2017. Disponível em: <http://revista.ssp.go.gov.br/index.php?-journal=rebesp&page=article&op=view&path%5B%5D=284>. Acesso em: 22 fev. 2019.

LIMA, Renato Sérgio de. A produção da opacidade: estatísticas criminais e segurança pública no Brasil. **Novos Estudos - CEBRAP,** n. 80, p. 65–69, mar. 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002008000100005&lng=pt&tlng=pt>. Acesso em: 20 jul. 2020.

LOTTA, Gabriela. *et al.* CORRÊA, Marcela G. MAGRI, Giordano. LIMA, Carlos E. de. **Os agentes prisionais e a pandemia de covid-19.** São Paulo: Núcleo de Estudos da Burocracia da Fundação Getúlio Vargas, 2020. Disponível em: https://neburocracia.files.wordpress.com/2020/08/rel07-prisionais-covid-19-fase2-v3.pdf. Acesso em: 21 jul. 2020.

MADEIRA, Lígia Mori; RODRIGUES, Alexandre. Novas bases para as políticas públicas de segurança no Brasil a partir das práticas do governo federal no período 2003-2011. **Revista de Administração Pública,** v. 49, n. 1, p. 03–21, 2015.

MATOSINHOS, Isabella; ARAÚJO, Isabela. Por que a violência contra a mulher cresce durante a pandemia da COVID-19? J**ustificando [online],** 2 jul. 2020. Disponível em: <https://www.justificando.com/2020/07/02/por-que-a-violencia-contra-a-mulher-cresce-durante-a-pandemia-da-covid-19/>. Acesso em: 24 jul. 2020.

MELO, Emanoela Campelo de. Mais de mil PMs são afastados, por ano, para tratamentos psiquiátricos. **Diário do Nordeste [online],** Fortaleza, CE, 16 set. 2019. Disponível em: <https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/seguranca/mais-de-mil-pms-sao-afastados-por-ano-para-tratamentos-psiquiatricos-1.2150048>. Acesso em: 19 jul. 2020.

MANSO, Bruno Paes. **Crescimento e queda dos homicídios em SP entre 1960 e 2010:** uma análise dos mecanismos da escolha homicida e das carreiras no crime. 2012. 2012. . Acesso em: 3 mar. 2018.

PAIVA, Luiz Fábio S. “Aqui não tem gangue, tem facção: as transformações sociais do crime em Fortaleza. **Caderno CRH,** v. 32, n. 85, p. 165, 7 jun. 2019. Disponível em: <https://portalseer.ufba.br/index.php/crh/article/view/26375>. Acesso em: 15 nov. 2019.

PORTO, Diego; SILVA, Daniel Nunes da. Prevenção do suicídio na polícia militar: a percepção do problema e alguns cuidados importantes a serem tomados pelos comandantes. **Ordem Pública,** v. 10, n. 1, p. 197–219, 2018. Disponível em: <https://rop.emnuvens.com.br/rop/article/view/153>. Acesso em: 16 jul. 2020.

SÁ, Leonardo Damasceno de; AQUINO, Jania Perla Diógenes de. A "guerra das facções" no Ceará (2013-2018): socialidade armada e disposição viril para matar ou morrer. 2018, Caxambu, MG: 42o Encontro Anual da Anpocs, 2018. Disponível em: <https://www.anpocs.com/index.php/papers-40-encontro-3/gt-31/gt35-10/>. Acesso em: 1 jul. 2020.

SAFATLE, Amália. Homicídios, golpes *on-line* e violência policial aumentam durante pandemia. **Valor econômico [online],** São Paulo, 19 jun. 2020. Disponível em: <https://valor.globo.com/eu-e/noticia/2020/06/19/homicidios-golpes-on-line-e-violencia-policial-aumentam-durante-pandemia.ghtml>. Acesso em: 23 jul. 2020.

SAPORI, Luis Flavio. Crônica de uma falência auto cumprida. *In:* BUENO, Samira; LIMA, Renato Sérgio de (Org.). **Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2019.** São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2019. p. 202–204. Disponível em: <http://www.forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2019/10/Anuario-2019-FINAL_21.10.19.pdf>.

SOARES, Luiz Eduardo. A Política Nacional de Segurança Pública: histórico, dilemas e perspectivas. **Estudos Avançados,** v. 21, n. 61, p. 77–97, dez. 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142007000300006&lng=pt&tlng=pt>. Acesso em: 10 fev. 2019.

_____. **Desmilitarizar: segurança pública e direitos humanos.** São Paulo: Boitempo (recurso digital), 2019.

TEIXEIRA, Paulo; BENEDET, Ronald; OTONI, Rubens; WINOGRON, Liebling K. (et al). **Agenda de segurança cidadã** - por um novo paradigma. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara (E-book), 2018. v. 2. Disponível em: <https://livraria.camara.leg.br>.

VASCONCELOS, Caê. Familiares de presos denunciam intimidação de agentes prisionais em protesto. **Ponte [online],** 15 jul. 2020. Disponível em: <https://ponte.org/familiares-de-presos-denunciam-intimidacao-de-agentes-prisionais-em-protesto/>. Acesso em: 19 jul. 2020.

REFLEXOS DO CORONAVÍRUS NAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA CONTRA INCÊNDIO COM FOCO NOS SINISTROS DE QUEIMADURAS LIGADAS AO AMBIENTE DOMÉSTICO

RICARDO RODRIGUES CATANHO DE SENA[1]

INTRODUÇÃO

A pandemia mundial atrelada ao coronavírus ou covid-19, além das milhares de mortes, também traz múltiplas e variadas repercussões a todas as camadas sociais, com distintas intensidades e especificidades, consoante fatores como acesso a condições sanitárias, de moradias, assistência de saúde, questões laborais, dentre outros.

Assim, os países, por meio, principalmente de seus governos, criam e adotam diversos protocolos de ação para lidar com este flagelo pandêmico, de modo a adequar os comportamentos sociais a esta nova realidade, cujos prazos de permanência e/ou dissolução são desconhecidos.

Estes procedimentos e/ou adequações, de cunho coletivo e também individual, porém, muitos deles inéditos às sociedades hodiernas, passam por mudanças comportamentais, que vão desde o isolamento social, na medida do que é possível e com todos os seus potenciais efeitos colaterais, como ansiedade, estresse, depressão, dentre outros, até as adaptações entre os hábitos em curso e os novos comportamentos, inclusive de cunho protocolar, como, por exemplo, as trocas de calçados ao chegar e sair das residências, os novos cumprimentos ou saudações sociais, bem como a higienização das mãos, seja por água e sabão, seja por outros antissépticos.

Concatenados ao que antes foi comentado, estão os manuseios de equipamentos e produtos variados, tais como luvas, máscaras (descartáveis

1 Doutorando em Políticas Públicas; mestre em Planejamento e Políticas Públicas; especialista em Políticas Públicas; especialista em Gerenciamento de Projetos; professor universitário; bacharel em Direito; bacharel em Segurança Pública; licenciado em Pedagogia, ten. coronel do Corpo de Bombeiros Militar do Ceará. Discente do Doutorado do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Estadual do Ceará. E-mail: ricardocbmce@hotmail.com

ou reutilizáveis) e, em especial, um produto que foi maciçamente publicizado como elemento de higienização e até mesmo com uma conotação de meio de segurança biológica, sendo eles o álcool em gel e o álcool líquido 70% GL (Grau Gay Lussac).

Por oportuno, impende esclarecer que a unidade de medida acima mencionada (GL) está relacionada a uma espécie de medida volumétrica, utilizada para demonstrar níveis de concentração de álcool em soluções hidroalcoólicas a cada 100 mililitros desta mistura. A título exemplificativo, quando se tem a expressão 70% GL, atesta-se que aquele produto possui uma concentração de álcool da ordem de 70% e uma concentração volumétrica de água, na margem de 30% a cada 100 mililitros.

Cumpre destacar o fato de que, no caso do Brasil, o álcool em condição líquida 70% GL, pautando-se por uma política pública de segurança, teve sua livre comercialização no âmbito varejista e atacadista, proibida pela ANVISA (Agência Nacional de Vigilância Sanitária), consoante a Resolução de Diretoria Colegiada (RDC) nº 46, de 20 de fevereiro de 2002 (*on line*), onde, além de normas pertinentes, também considerou para tal decisão:

> [...] os riscos oferecidos à saúde pública decorrentes de acidentes por queimadura e ingestão, principalmente em crianças, em virtude da forma física para o álcool etílico, atualmente sem restrições na forma líquida, incompatível com as recomendações e precauções sanitárias, [...]

Em virtude, no entanto, do quadro pandêmico anteriormente comentado, em que houve uma grande demanda populacional pelo álcool em gel, de maneira a não ser viável uma fabricação deste produto para satisfazer a mencionada procura, a citada agência de vigilância sanitária, em meados de março de 2020, autorizou novamente a comercialização do álcool líquido 70% GL em embalagens de 1 litro, junto aos estabelecimentos atacadistas e varejistas, como forma de atenuar as mencionadas buscas por este elemento etílico em gel, que se tornou escasso, num desequilíbrio de oferta e procura.

Este “novo normal”, entre outros aspectos, enseja a necessidade de se pesquisar sobre o hodierno panorama envolvendo o uso cotidiano do álcool em gel e líquido, com suas consequências, dentre elas quanto às queimaduras e aos incêndios.

Com efeito, este texto propõe-se abordar a problemática envolvendo predominantemente os pontos colaterais da pandemia do coronavírus, no que tange ao uso do álcool na condição antisséptica correlacionado ao isolamento social, com seus reflexos potenciais e fáticos, quanto às queimaduras e aos incêndios domésticos no âmbito majoritário da grande Fortaleza/Ceará, com parâmetros temporais até julho de 2020.

Além disso, este ensaio também intenta contribuir com a disseminação e o fomento ao pertinente conhecimento sobre as queimaduras e os incêndios de um modo geral, mas, neste texto, com maior alusão aos sinistros ígneos no ambiente residencial e atinentes ao produto álcool.

Agregando-se a tudo o que já foi expresso, acentua-se o fato de que este autor compõe as fileiras do Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Ceará há décadas, com acumulado conhecimento científico, técnico e empírico, inclusive com atuações no magistério de nível superior, junto a variadas áreas do saber, entre outras, voltadas ao Atendimento Pré-Hospitalar (APH), bem como no que tange a distintos tipos e situações de incêndio, o que por conseguinte também abrange circunstâncias de queimaduras, relacionadas ou não a produtos inflamáveis.

Este experimento pautou-se por uma metodologia de cunho bibliográfico, utilizando, em regra, dados puros, numa concatenação de análises técnicas sobre os dados colhidos e desenvolvendo um texto de natureza qualitativa e quantitativa, com fins considerados como descritivos.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Subsidiando-se pelo exposto textualmente até aqui, já se faz viável aduzir que há diversas nuanças reflexivas quanto à conjuntura imposta pela pandemia do covid-19. Dentre elas, são trazidas à colação as condições de sinistros de incêndios residenciais no que tange à correlação entre a sanitariamente necessária medida de isolamento social, a qual conduz a uma concentração familiar em suas residências, num espaço de tempo sem precedentes, e o uso do álcool em gel, bem como o álcool líquido 70% GL, que, em função dos cuidados de transmissão viral, tiveram seus consumos ampliados.

Os mencionados cuidados por meio do álcool etílico, na condição de antisséptico, bem como desinfetante, dá-se por meio da sua ação de desnaturação lipídica e proteica junto aos patógenos microrganismos, os quais, tal como o covid-19, estejam em superfícies diversas, como objetos caseiros e de

trabalho, além da pele humana, promovendo assim a destruição das prejudiciais bactérias, vírus e fungos.

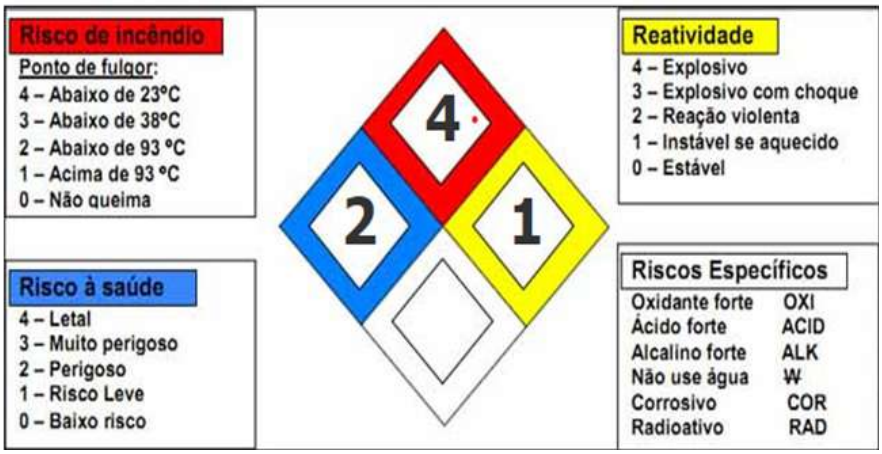
O mencionado produto etílico, entretanto, designado originalmente para fins de limpeza, também possui propriedades que, quando mal utilizado, conduzem a sinistros diversos, tais como irritação óptica e na pele, bem como distúrbios no trato intestinal e respiratório, além de danos ao fígado e no sistema nervoso.

Somado ou não ao anteriormente descrito, o uso inadequado do álcool também pode ser responsável por variados danos materiais e até mesmo a óbitos, entre outros meios, em função dos incêndios, haja vista sua característica de alta inflamabilidade.

O poder de inflamabilidade do álcool 70% mostra-se de tal maneira elevado que, de acordo com a UNESP (Universidade Estadual Paulista Júlio Mesquita Filho) (*on-line*), valendo-se do denominado Diamante ou Diagrama de Hommel, visto a seguir, verifica-se que, numa escala até 4, o mencionado produto etílico ocupa o mais alto nível de risco de incêndio, além da classificação 2 para produto perigoso, no âmbito de risco à saúde e a característica de ser instável em condições de aquecimento, consoante dados e imagem abaixo:

DIAMANTE DE HOMMEL 0 = Insignificante 1 = Fraco 2 = Moderado 3 = Alto 4 = Extremo.

Figura 1 – Diagrama de Hommel para o álcool etílico 70% GL:



Fonte: UNESP.

Isto posto, considerando-se fatores como o isolamento social em si, o qual orienta no sentido de que o maior número possível de pessoas reduza

os seus deslocamentos, em relação às suas residências, ou seja, permaneçam as pessoas em suas casas o tanto quanto for viável, e que há amplo direcionamento e publicização para o uso do álcool como elemento antisséptico, tem-se aí uma correlação crônica de alto potencial de risco de sinistros de incêndio.

Estas citadas condições de possíveis danos individuais e/ou coletivos ganha força com o fato de que, no contexto do isolamento social, estão milhões de crianças e adolescentes estudantes, no âmbito territorial brasileiro, os quais, em sua totalidade, mudaram suas rotinas bruscamente, de modo a cessarem suas aulas presenciais junto aos seus estabelecimentos de ensino, sejam eles públicos ou privados, permanecendo, assim, mais tempo em suas residências, além de estarem sedimentando cada vez mais o uso do álcool em gel e líquido em seus cotidianos de higienização.

Coligado ao discorrido anteriormente, tem-se que as crianças e os idosos estão, em regra, em condições de maior vulnerabilidade no ambiente doméstico, considerando fatores como uma menor resistência biológica, bem como uma reduzida capacidade de discernimento dos riscos, seja pela idade mais avançada e suas consequências, seja pela idade mais tenra e suas características.

Esta ausência ou escassez de entendimento dimensional quanto aos perigos caseiros é susceptível de conduzir, principalmente as crianças, a inclusive ingerir o álcool, seja em sua forma líquida, seja na composição em gel, os quais devem ter até mesmo a sua inalação evitada, como prevenção a partes do corpo como a mucosa nasal e pulmões.

Diretamente coeso ao último ponto discorrido, tem-se que o álcool, em suas duas principais versões, seja líquida, ou em gel para fins de limpeza, e com seu uso acentuado neste período pandêmico, deve ser visto com ressalvada cautela, também em função das variadas embalagens, principalmente no que se refere ao produto em gel, com a presença de algumas em versões coloridas e atraentemente perfumadas, trazendo assim potenciais danos gástricos, hepáticos e renais, dentre outros, quando de sua deglutição, ainda mais em organismos mais sensíveis - como os de crianças e idosos.

No rol dos grandes danos ligados aos líquidos inflamáveis, porém, dentre eles o álcool, estão as queimaduras, também com destacado cuidado aos idosos e às crianças, mas sem desconsiderar os adultos como vítimas potenciais e factuais deste tipo de sinistro.

Em confluência ao anteriormente comentado, apresenta-se, neste ponto textual, reportagem publicizada pelo sítio eletrônico G1 Ceará (*on-line,* 2020) atinente ao crescimento de casos de queimaduras atendidas pelo Hospital Instituto Doutor José Frota (IJF), o qual possui um Cento de Tratamento de Queimados (CTQ), como unidade hospitalar de referência terciária e com atendimento no centro da cidade de Fortaleza.

A mencionada reportagem aponta que, somente de 17 a 31 de março de 2020, foram registrados 94 atendimentos a queimaduras, junto ao setor de Emergência do citado Hospital fortalezense e cujo quantitativo corresponde a cerca de 38% do total de casos no citado mês.

Ainda segundo a citada publicação, os médicos advertiram quanto à situação dos acidentes ocorridos no ambiente doméstico, com ênfase aos sinistros de queimaduras, também em função do maior manuseio, tanto do álcool em gel, assim como o produto líquido.

Neste sentido, o então gestor maior do Núcleo de Queimados do Instituto Doutor José Frota, o médico João Neto, alertou para os necessários cuidados preventivos quanto ao ambiente doméstico, onde este frequentemente é palco de acidentes envolvendo queimaduras, dentre elas, atreladas a líquidos quentes como água, chá, café e o próprio álcool.

Em complemento discursivo, o anteriormente mencionado doutor João Neto ainda evidencia que,

> [...] Com a volta do álcool líquido, por conta da falta do álcool em gel, estamos redobrando [a atenção] e conscientizando a população do uso do álcool líquido. Ele é muito mais inflamável e volátil do que o álcool em gel, apesar do álcool em gel também queimar. As pessoas têm que ficar conscientes de que o álcool em gel é inflamável. É uma chama transparente, e o álcool gel queima igualmente ao álcool líquido. Não na proporção que o álcool líquido faz, porque o álcool líquido é mais volátil, mas ele queima também e deve ser usado com muito cuidado.

Pautando-se por todo o acima posto, já se faz aduzir que fica patente a necessidade de medidas amplas e efetivas, de ordem estatal e cidadã, no sentido de planejar e implementar ações concernentes aos acidentes domésticos em geral, mas com a devida ênfase de relevância aos sinistros concatenados às queimaduras.

Cabe externar, por consequente, um conceito técnico quanto à queimadura, neste momento por meio da Biblioteca Virtual em Saúde, vinculada ao Ministério da Saúde, (*on-line*), ao atestar a queimadura como

> [...] Feridas traumáticas causadas, na maioria das vezes, por agentes térmicos, químicos, elétricos ou radioativos. Atuam nos tecidos de revestimento do corpo humano, determinando destruição parcial ou total da pele e seus anexos, podendo atingir camadas mais profundas, como tecido celular subcutâneo, músculos, tendões e ossos. As queimaduras são classificadas de acordo com a sua profundidade e tamanho, sendo geralmente mensuradas pelo percentual da superfície corporal acometida.

Subsidiando-se pelo conceito suso posto, verifica-se que alguns dos principais pontos a serem analisados por ocasião dos sinistros de queimaduras, no que se refere à sua gravidade, são a sua profundidade, os órgãos acometidos e a extensão corporal atingida.

Em concernente continuidade, o sítio eletrônico da Biblioteca há pouco citada, também discorre sobre a classificação ou graus de queimaduras, diferenciando-as entre si, conforme as suas especificidades, assim:

> 1º grau: também chamada de queimadura superficial, são aquelas que envolvem apenas a epiderme, a camada mais superficial da pele. Os sintomas são intensa dor e vermelhidão local, mas com palidez na pele quando se toca. A lesão da queimadura de 1º grau é seca e não produz bolhas. Geralmente melhoram no intervalo de 3 a 6 dias, podendo descamar e não deixam sequelas.
>
> 2º grau: atualmente é dividida em 2º grau superficial e 2º grau profundo. De 2º grau superficial é aquela que envolve a epiderme e a porção mais superficial da derme. Os sintomas são os mesmos da queimadura de 1º grau, incluindo ainda o aparecimento de bolhas e uma aparência úmida da lesão. A cura é mais demorada, podendo levar até 3 semanas; não costuma deixar cicatriz, mas o local da lesão pode ficar mais claro.
>
> As queimaduras de 2º grau profundas são aquelas que acometem toda a derme, sendo semelhantes às queimaduras de 3º grau.

> Como há risco de destruição das terminações nervosas da pele, este tipo de queimadura, que é bem mais grave, pode até ser menos doloroso que as queimaduras mais superficiais. As glândulas sudoríparas e os folículos capilares também podem ser destruídos, fazendo com a pele fique seca e perca seus pelos. A cicatrização demora mais que 3 semanas e costuma deixar cicatrizes.
>
> 3º grau: queimaduras profundas que acometem toda a derme e atinge tecidos subcutâneos, com destruição total de nervos, folículos pilosos, glândulas sudoríparas e capilares sanguíneos, podendo inclusive atingir músculos e estruturas ósseas. São lesões esbranquiçadas/acinzentadas, secas, indolores e deformantes, que não curam sem apoio cirúrgico, necessitando de enxertos.

Relativamente à taxionomia ora discorrida, faz-se importante esclarecer, de plano, que em único sinistro é possível que a vítima sofra variados tipos de queimadura, ou seja, a mesma pessoa pode ser acometida de queimaduras de 1º, 2º e/ou 3º grau simultaneamente, em variadas partes do corpo.

As condições de cada um dos graus de queimaduras acima dispostos aponta para situações invariavelmente relacionadas a danos e dor, com principais diferenças coligadas a níveis de malefícios.

Cumpre destacar, em relação ao anteriormente explanado, no que tange à situação da queimadura de 3º grau, sob a qual, de maneira leiga e inicial, a vítima e/ou as pessoas que venham em seu socorro podem equivocadamente pensar que os danos deste tipo de queimadura estariam atenuados, pautando-se pela ausência ou reduzida dor expressa pela vítima. Tal percepção, entretanto, pode estar ludibriada exatamente pelas terminações nervosas danificadas, as quais por sua vez não conseguem emitir as mensagens de lesão e dor ao cérebro.

Em outros termos, verifica-se que as queimaduras de 3º grau, além dos danos em si, os quais são passíveis de atingir e destruir áreas profundas, tais como tecido celular subcutâneo, tendões, músculos e até mesmo os ossos, também são capazes de induzir ao erro, quanto à urgência no socorro daquela vítima acometida por este tipo de queimadura.

O local onde se posiciona a queimadura também é motivo de preocupação, pois, dada a funcionalidade de cada órgão humano, seu atingimento pelas queimaduras pode se tornar um gravíssimo problema para a corres-

pondente vítima, haja vista que seu comprometimento, parcial ou total, pode gerar danos de ordem neurológica (podendo afetar a mobilidade, fala, audição e outros), oftalmológica (com possível cegueira), genital (com viabilidade de condução à infertilidade), dentre outras, além de também levar ao óbito, como, por exemplo, ao prejudicar órgãos respiratórios e/ou cardiovasculares.

No que tange à extensão das queimaduras, esta é, também, merecedora de especial atenção, considerando-se, entre outros aspectos, o fato de que a pele, na condição de maior órgão do corpo humano, tem uma responsabilidade protetora e sistêmica junto ao organismo como um todo, significando que, quanto maior for a área afetada pela queimadura, maiores são as chances de invasão de microrganismos, como vírus, fungos e bactérias, possivelmente ocasionando malefícios tais como infecções e necroses (morte do tecido), o que, por sua vez, deixa o queimado passível de consequências, como amputações e até mesmo a morte.

Externa-se, pois, a noção de que as vítimas sequeladas por queimaduras estão sujeitas a diversas problemáticas, temporárias e/ou permanentes, tais como a possível diminuição da força muscular, além da redução ou mesmo a perda total de mobilidade, acompanhadas, em grande frequência, de dores agudas e/ou crônicas, numa conjuntura que pode incapacitar o indivíduo laboralmente e/ou dificultar seu convívio social, como, por exemplo, em termos de relações sexuais ou até mesmo quanto ao ato de amamentar.

Além das funestas consequências de ordem física, as queimaduras também podem atingir o âmbito psicológico das vítimas, as quais, com frequência, precisam de correspondente e concomitante tratamento para lidar com fatores tais como as cicatrizes, algumas delas irreversíveis, apesar das cirurgias plásticas reparadoras, além dos traumas psíquicos ligados ao sinistro em tela, inclusive de ordem estética, associados ou não a depressões, ansiedades, *bullyings* e tentativas de suicídio, com possível repercussão colateral abrangendo familiares e entes queridos do acometido pelas queimaduras.

Faz-se viável aduzir, pautando-se pelo cabedal de informações anteriores, que as vítimas das queimaduras podem precisar de variados profissionais, muitas vezes em longos atendimentos multidisciplinares e com variados custos econômicos e sociais.

Tal é a relevância do tema atinente às queimaduras, que a Lei nº 12.026, de 09 de setembro de 2009, instituiu o Dia Nacional de Luta Contra Queimaduras, consoante visto abaixo:

> Art. 1º É instituído o Dia Nacional de Luta contra Queimaduras, a ser comemorado em todo o território nacional, no dia 6 de junho de cada ano.
> Art. 2º O Ministério da Saúde é autorizado a estabelecer a Semana Nacional de Prevenção e Combate a Queimaduras, em data contígua ao **dia 6 de junho de cada ano, com a finalidade de divulgar as medidas preventivas necessárias à redução da incidência de acidentes envolvendo queimados.**

A legislação acima mencionada, em termos de políticas públicas, é entendida como uma sinalização de que o Estado colocou a problemática das queimaduras âmbito daquilo que Leonardo Secchi (2013) denomina ciclos ou fases de políticas públicas, reconhecendo a situação das queimaduras como um problema social a ser enfrentado.

A medida de cunho legal supra exposta, entretanto, na condição de política pública, em termos de eficiência exitosa, não se harmoniza com dados da Sociedade Brasileira de Queimaduras (SBQ), principalmente em relação à conjuntura pandêmica do Covid-19.

De acordo com a SBQ (*on-line*), o número de internações por queimaduras associadas a álcool 70%, seja em sua condição em gel ou líquida, foi da ordem de 497 registros em variadas partes do Brasil, no intervalo de 19 de março a 12 de agosto de 2020, numa referência explícita ao período pandêmico do coronavírus.

Consoante o total supracitado, tem-se que o Estado de São Paulo ganha maior destaque, em função do quantitativo a ele correspondente, da ordem de 141 casos de internações por queimaduras coligadas a álcool 70%, ou seja, o Estado paulista responde sozinho por aproximadamente 28% do total de casos de internações de queimados relacionados ao produto inflamável sob escólio.

Recorrendo a dados da Sociedade Brasileira de Queimaduras (SBQ) em relação a esta pesquisa, também é viabilizado observar, pela tabela a seguir, os números concernentes várias regiões do Brasil.

Tabela 1- Quantitativo de Internações de Queimaduras Associadas a Álcool 70% em estados brasileiros.

Estado	Quantitativo
São Paulo	141
Goiás	107
Pernambuco	63
Mato Grosso	34
Minas Gerais	20
Bahia	17
Espirito Santo	17
Brasília	16
Paraná	12
Sergipe	12
Rio de Janeiro	11
Mato Grosso do Sul	08
Piauí	07
Rio Grande do Norte	07
Pará	06
Paraíba	06
Rio Grande do Sul	05
Rondônia	05
Santa Catarina	03

Fonte: Elaboração própria, com dados da Sociedade Brasileira de Queimaduras (SBQ).

Os dados acima, entre outros pontos, deixam notório o fato de que os casos de queimaduras concatenadas ao produto álcool 70% percorrem todas as regiões brasileiras, ainda que faltos de subnotificações, haja vista que a coleta destas informações, segundo a SBQ está vinculada ao envio dos eventos por parte de 36 Centros de Tratamentos de Queimados (CTQs), bem como a hospitais no território brasileiro.

O médico cirurgião Maurício Pereira, vinculado à Sociedade Brasileira de Queimaduras (SBQ), bem como à pesquisa ora em comento (on-line, 2020), assevera que, quando da vedação à comercialização do álcool líquido, há cerca de uma década, observou-se uma redução de aproximadamente 30% dos casos de queimaduras em geral, aduzindo que o álcool é um forte fator causador de queimaduras.

Em concernente fala complementar, o citado profissional de saúde também externa a ideia de que

> A gente está numa luta constante para diminuir a incidência de queimaduras por álcool no Brasil. Aqui é o único pais do mundo que tem essa estatística alta de queimaduras pelo produto. O álcool é utilizado culturalmente como produto de limpeza de fácil acesso e barato. As pessoas **usam indiscriminadamente, sem ter noção da gravidade.** (Grifou-se).

Numa manifestação coadunada ao comentário anterior e à pesquisa ora colacionada, o presidente da Sociedade Brasileira de Queimaduras (SBQ), José Adorno (*on-line*, 2020), exprime a ideação segundo a qual, em razão

> (...) dos alertas da importância dada ao álcool como agente higienizador, as **pessoas passaram a usar de maneira diferente de como usavam antes.** Ao invés de só passar nas mãos, elas começaram a utilizar no corpo para se proteger. Ou seja, perto de uma chama, um isqueiro ou um cigarro, a pessoa pode se incendiar. (. Grifou-se)

O mencionado presidente também declara que os esforços e a preocupação quanto ao uso do álcool, principalmente na atmosfera doméstica, é um problema antigo e por demais importante, haja vista que o dirigente da SBQ entende haver uma intrínseca relação de causa e efeito entre o álcool (em gel e líquido) e as queimaduras com suas sequelas e, por conseguinte, a maior utilização destes produtos amplia o risco e a efetividade de danos ligados às queimaduras.

Num liame às questões das queimaduras e suas sequelas de ordem social e individual, está a temática dos incêndios, também com seus desdobramentos, paralelos ou não a álcool em gel ou líquido e seus usos, neste momento com ênfase ao ambiente doméstico e sob a amplitude das Políticas Públicas de Segurança Contra Incêndio e Pânico, haja vista suas correlações transversais com a Segurança Pública, a qual, segundo a Constituição Federal de 1988 (*on-line*) em seu art. 144, é "[...] **dever do Estado, direito e responsabilidade de todos,** é exercida para a **preservação** da ordem pública e **da incolumidade das pessoas e do patrimônio** [...]". (Grifou-se).

Em relação aos incêndios como um todo, faz-se didático horizontalizar o entendimento sobre estes, utilizando de início o pensamento de Sena (2015) quanto ao incêndio, sendo este tido como um fogo fora de controle com potencial danoso à vítima individualmente e/ou a uma coletividade.

Castro (1999, p. 486) também contribui para o assunto incêndio discorrendo conceitualmente sobre ele da seguinte forma:

> O fogo que escapou do controle do homem e assumiu as características de um sinistro ou desastre, causando grandes danos e prejuízos. Normalmente, os incêndios caracterizam-se pela combustão ativa e intensa e por provocarem sinistros de grandes proporções, em função da perda de controle sobre o fogo.

Nesse esteio, também se faz oportuno partilhar conhecimento sobre os meios basilares para a formação e manutenção do fogo, cuja composição é vista pela imagem a seguir, representando o chamado tetraedro do fogo:

Figura 2 – Tetraedro do Fogo

Fonte: Sítio eletrônico fogo e incêndio.

A conjunção dos elementos acima dispostos configura os principais responsáveis para o surgimento e continuidade do fogo, o qual, sem o devido domínio, pode causar danos dos mais variados, tanto em termos patrimoniais, assim como no aspecto subjetivo, incluindo-se aí as queimaduras.

Em coetânea contextualização, tem-se a figura do álcool (líquido ou em gel) entre os elementos supra expostos na composição do fogo, precisamente na condição de componente combustível, o qual, consoante Camillo Júnior (2008, p. 16), nas suas conformações sólida, gasosa ou líquida, é tido como

responsável por fomentar e colaborar na propagação do fogo, que em condições descontroladas tem rumos e dimensões das mais variadas, atuando também no elemento do Tetraedro do fogo, denominado Reação em Cadeia, responsável pela sustentação do fogo, tendendo a permanecer enquanto se verificar a presença do combustível que deu origem ao fogo ou novo combustível.

Em outros termos, exprime-se que o álcool, agindo como combustível em conjunto com o oxigênio e o calor, gera e faz permanecer o fogo que, uma vez fora de controle, se propaga através de outros combustíveis, como roupas, a pele humana, móveis, entre outros materiais e leva a um ou mais incêndios em distintos ,ambientes, inclusive edificações residenciais ou não.

Neste ponto textual faz-se cabível uma ressalva em relação às edificações residenciais, pois, além do entendimento de que elas são mais utilizadas no período pandêmico da covid-19, com um concomitante uso maior de álcool por parte dos seus moradores e colaboradores, consequentemente apresentando maiores riscos de incêndio, ainda há o fato associado de que as edificações unifamiliares no Brasil, em regra, não têm obrigação normativa de possuir equipamentos técnicos extintores de incêndio, tal como o tipo visto a seguir, destinado a combater o sinistro de incêndio em sua fase inicial:

Figura 3 – Extintor Manual de Incêndio

Fonte: Arquivo profissional do Autor.

E, até mesmo nas edificações multifamiliares (condomínios residenciais verticais ou horizontais), onde tal exigência se faz presente nas áreas comuns destas edificações, sua referida eficiência depende, entre outros fatores, de que os ditos equipamentos de segurança contra incêndio estejam aptos ao uso, como, por exemplo, dentro dos respectivos prazos de validade e que os potenciais usuários saibam utilizá-los corretamente.

Guardando a devida congruência com o que foi expresso há pouco, a seguir são expostos dados estatísticos sobre os incêndios ocorridos nas edificações residenciais unifamiliares e multifamiliares ao largo da Grande Fortaleza, num paralelizado período de janeiro a julho dos anos de 2019 e 2020, conforme visto em sequência.

Tabela 2- Quantitativo e Percentual de Incêndios em Edificações Residenciais Multifamiliares em Fortaleza e Região Metropolitana.

Meses	2019	2020	Percentual aproximado
Janeiro	9	20	122%
Fevereiro	9	17	89%
Março	7	23	229%
Abril	15	22	47%
Maio	17	23	35%
Junho	17	14	-18%
Julho	20	26	30%
Total	94	145	54%

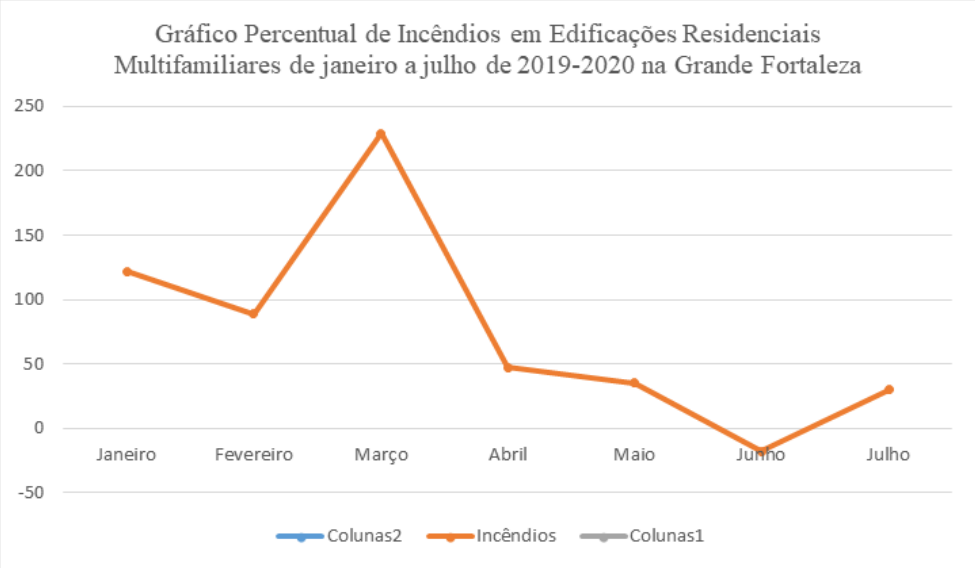
Fonte: Elaborado própria, com dados da SSPDS/Ciops.

Logo a seguir é exposto um correspondente gráfico, extraído da Tabela ulteriormente apresentada, de modo a mais enfaticamente demonstrar as discrepâncias dos dados percentuais resultados de análises comparativas, atinentes aos meses de janeiro a julho de 2019 e 2020, em que o mês de março de 2020 apresenta-se como um pico em destaque, com um acréscimo de 229% entre as ocorrências de incêndio nas edificações residenciais multifamiliares, e o mês de junho de 2020 posta-se como outra extremidade em decréscimo, com percentual negativo de -18%.

Devendo-se considerar, porém, que, no comparativo dos meses de junho de 2020 (em que foi registrado o menor quantitativo de incêndios [14]

nos parâmetros ora estudados) e junho de 2019, neste último citado houve o segundo maior quantitativo de incêndios (17) nos parâmetros estudados, dentro deste ano:

Gráfico 1- Resultado de Comparativo Percentual de Ocorrências de Incêndios em Edificações Residenciais Multifamiliares em Fortaleza e Região Metropolitana nos meses de janeiro a julho de 2019 e 2020.



Fonte: Elaboração própria, com dados da SSPDS/Ciops.

Analisando-se as informações imediatamente anteriores, entre outros aspectos, infere-se que os percentuais de acréscimos nas ocorrências de incêndio em edificações multifamiliares ao largo da Grande Fortaleza, dentro do período estudado, ganham relevo ainda maior no mês de janeiro (período de férias escolares) e março (cerca de um mês após a confirmação do primeiro caso de contaminação pela covid-19 no Brasil, também marcado por grande demanda ao álcool em gel).

Além disso, o mês de março de 2019 apresentou a menor quantidade de ocorrências de incêndio nos moldes ora estudados e, diametralmente contrário, tem-se o mês de março de 2020 com o maior índice correspondente.

Em continuidade ao tema ora em pauta, a seguir é visualizada uma tabela análoga à anterior, porém envolvendo as edificações residenciais unifamiliares:

Tabela 3- Quantitativo e Percentual de Incêndios em Edificações Residenciais Unifamiliares em Fortaleza e Região Metropolitana.

Meses	2019	2020	Percentual aproximado
Janeiro	71	87	23%
Fevereiro	44	74	68%
Março	40	67	67%
Abril	67	58	-13%
Maio	75	66	-12%
Junho	90	58	-36%
Julho	99	87	-12%
Total	486	497	2%

Fonte: Elaboração própria, com dados da SSPDS/Ciops.

Num comparativo panorâmico dos dados acima referentes às Edificações Residenciais Unifamiliares, de pronto já se observa um destaque de acréscimo percentual de incêndios ao longo do mês de março (cerca de um mês após a repatriação de brasileiros vindos da China [à época, epicentro da doença] e mês também marcado por grande demanda ao álcool em gel).

Ademais, ao visualizar os números absolutos isoladamente, mês a mês, sempre às dezenas, quanto aos quantitativos de ocorrências junto às Edificações Residenciais Unifamiliares, que, como dito anteriormente, não possuem obrigatoriedade normativa de dispor de equipamentos de combate a incêndios, já se tem então uma problemática digna de análise para possível inserção numa *agenda setting,* com dados a serem considerados preocupantes e merecedores de mais estudos e concernentes planejamentos e ações, consubstanciadas em Políticas Públicas de Segurança Contra Incêndio.

Avançando numa visão além dos números em si, depreende-se que cada uma destas ocorrências também significa momentos de pânico e dor, concatenados ou não a perdas variadas, incluindo-se aí possíveis danos irreparáveis, dentre os quais as queimaduras e suas sequelas e/ou até mesmo a morte, numa conjuntura que vai de encontro ao dever estatal e ao direito e à responsabilidade de todos, no âmbito da Segurança Pública.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Subsidiando-se por todo o exposto, infere-se que urge o exercício de conjuntos de medidas transversalmente necessárias e com participação estatal, da população e de cada cidadão, com ênfase na prevenção - uma vez que as medidas impeditivas e/ou atenuadoras aos incêndios têm reflexos nos sinistros das queimaduras e suas correspondentes sequelas de ordem social e individual.

Dentre as mencionadas atitudes, mencionam-se a ampliação e a especialização de ambientes e equipes hospitalares e de atendimento pré-hospitalar concatenadas aos casos de sinistros envolvendo o álcool líquido e/ou em gel, seja em função da indevida ingestão/inalação, seja em decorrência de queimaduras provocadas pelos referidos materiais. Citadas queimaduras são suscetíveis de estar coligadas a incêndios que abrangem não somente a vítima, isoladamente, mas também a edificação onde esta pessoa se encontra por ocasião do sinistro, tanto na ambiência laboral, quanto em edificações residenciais unifamiliares e multifamiliares.

Observou-se vasta campanha publicitária quanto ao uso do álcool como meio antisséptico contra o covid-19, mas, em contrapartida, uma escassez de correspondente orientação quanto aos cuidados junto a sua utilização, com ênfase na prevenção às queimaduras daí decorrentes.

Faz-se preponderante uma qualificada massificação de conhecimento sobre técnicas de abordagem e socorro ao queimado, bem como campanhas preventivas ao longo de todo o ano e não somente por ocasião do dia alusivo legalmente à luta contra as queimaduras, com um conteúdo tais como orientações e cuidados quanto ao uso do álcool em ambientes como as cozinhas e/ou onde haja outras fontes de calor, bem como desmistificando o uso irregular de determinados produtos junto às queimaduras, como manteiga, pasta de dente, ovo, dentre outros.

Os governos e as populações precisam considerar que o tempo/resposta do socorro e a efetividade e eficiência do atendimento pré-hospitalar têm repercussão determinante ao sucesso dos tratamentos e até mesmo do salvamento das vítimas de queimaduras, por conseguinte, com potencial redução de danos quanto à invalidez, parcial ou total, além da diminuição de mortes correlatas.

Todas as discussões aqui delineadas postaram-se a colaborar com reflexões e subsídios para surgimentos e aprimoramentos de políticas públicas

concernentes aos assuntos aqui dispostos, com potencial de reverberação e utilização atemporal, além dos desconhecidos limites do período pandêmico oriundo da covid-19 e com harmonizada confluência aos interesses públicos e privados, na preservação de patrimônios e vidas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. **Constituição Federal da República Federativa do Brasil.** São Paulo: Saraiva, 1988.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 12.026, de 09 de setembro de 2009.** Dispõe sobre a instituição do Dia Nacional de Luta contra queimaduras. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L12026.htm. Acesso em 29 jul. 2020.

BRASIL. Agência Nacional de Vigilância Sanitária. **Resolução de Diretoria Colegiada - RDC nº 46.** De 20 de fevereiro de 2002. Disponível em: http://portal.anvisa.gov.br/documents/10181/2718376/RDC_46_2002_COMP.pdf/172719b2-114a-413f-82b7-7272feaca832. Acesso em 29 jul. 2020.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Dia nacional de luta contra queimaduras.** Disponível em: http://bvsms.saude.gov.br/ultimas-noticias/2978-06-6-dia-nacional-de-luta-contra-queimaduras-2. Acesso em 29 jul. 2020.

CAMILLO JÚNIOR, Abel Batista. **Manual de Prevenção e Combate a Incêndios.** São Paulo: Senac, 2008.

CASTRO, Antônio Luiz Coimbra de. **Manual de planejamento em defesa civil.** Brasília Ministério da Integração Nacional. Secretaria de Defesa Civil, 1999.

G1 CEARÁ. **IJF registrou 94 atendimentos de pacientes com queimaduras em 15 dias de isolamento social.** Disponível em: https://g1.globo.com/ce/ceara/noticia/2020/04/07/ijf-registrou-94-atendimentos-de-pacientes-com-queimaduras-em-15-dias-de-isolamento-social.ghtml. Acesso em 29 jul. 2020.

SECCHI, L. **Políticas públicas:** conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2. ed. São Paulo: Trilha, 2013.

SOCIEDADE BRASILEIRA DE QUEIMADOS. **Internações por queimaduras com álcool 70 sobem no país.** Disponível em: https://sbqueimaduras.org.br/noticia/internacoes-por-queimaduras-com-alcool--70-sobem-no-pais. Acesso em 29 jul. 2020.

SENA, Ricardo Rodrigues Catanho de. **A Competência constitucional e infraconstitucional do Corpo de Bombeiros Militar do Ceará no âmbito da segurança pública.** São Paulo: Nelpa, 2015.

UNESP. **Substâncias etanol (álcool etílico).** Disponível em: http://www6.fcav.unesp.br/intralab/substancias_id.php?recordID=29. Acesso em 29 jul. 2020.

O SISTEMA PRISIONAL BRASILEIRO E AS POLÍTICAS PÚBLICAS EM REALIDADE DE PANDEMIA/COVID-19

ALEXSANDRO MACHADO MOURÃO[1]

INTRODUÇÃO

O SISTEMA PRISIONAL BRASILEIRO EM NÚMEROS: A TRAGÉDIA

É possível julgar o grau de civilização
de uma sociedade visitando suas prisões.
(Fiódor Dostoiévski)

Aproveitando a frase de Dostoiévski sobre as prisões, antes de julgar, é preciso conhecer, ou visitar, e, no caso brasileiro, não custa muito esforço conhecer a realidade que se abate sobre o sistema prisional.

O Conselho Nacional de Justiça (CNJ) elabora diversas pesquisas e estudos que cobrem o sistema prisional brasileiro em diversos aspectos e os publica, provocando, assim, a visita de qualquer interessado à realidade prisional brasileira, mesmo que com a distância segura da internet. Não sejam esquecidas as visitas aos próprios estabelecimentos prisionais que costumam ser feitas por diversas entidades que acompanham a execução penal no Brasil.

O Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN) também atua montando um conjunto de informações sobre o sistema prisional brasileiro por meio do "Levantamento de Informações Penitenciárias" (Infopen).

De uma maneira ou de outra, é relativamente fácil fazer uma "visita" e conhecer as prisões no Brasil e, com base nesse conhecimento, deduzir o grau de civilidade da sociedade brasileira.

1 Doutorando em Políticas Públicas pela Universidade Estadual do Ceará (UECE), mestre em Planejamento e Políticas Públicas pela Universidade Estadual do Ceará (UECE), graduado em Direito e em Filosofia, professor em cursos de graduação e pós-graduação. E-mail: alex.mourao5@gmail.com.

Segundo informações do próprio Governo Federal[2], com suporte em números do Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN), o Brasil já tem mais de 750 mil pessoas privadas de liberdade. Se analisarmos os dados do CNJ[3], vê-se que há um número que ultrapassa 800 mil pessoas. Além dessas duas fontes, o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) publicou em 2019 um estudo sobre o sistema prisional brasileiro, "Sistema Prisional em Números"[4], apontando também números alarmante grandeza.

Além dos números de pessoas encarceradas, a falta de vagas é outro problema crônico que cria um permanente estado de superlotação carcerária, com défice de vagas que passa de 166%[5], criando um ambiente absolutamente inadequado para as pessoas privadas de liberdade. Segundo dados das inspeções nos estabelecimentos penais, monitorados pelo Conselho Nacional de Justiça e disponíveis na plataforma Geopresídios[6], o Brasil conta com 2.785 estabelecimentos prisionais e 436.759 vagas, o que dá uma dimensão do défice de acomodações para as pessoas presas.

Desse universo de pessoas privadas de liberdade chama a atenção o grande contingente sem condenação em definitivo, logo segregadas por decisões provisórias que o ordenamento jurídico brasileiro entende como exceção, mas que na prática sobram aplicadas corriqueiramente, deixando o caráter excepcional.

No Brasil, o número de presos s ultrapassa os trinta por cento[7], apontando para outro grave problema - a exposição de pessoas que ainda são inocentes[8] segundo o ordenamento constitucional que prevê a presunção

2 BRASIL. **Levantamento nacional de informações penitenciárias:** INFOPEN Atualizado – Dezembro de 2019 – Brasília: Ministério da Justiça e Segurança Pública. Departamento Penitenciário Nacional. Disponível em http://depen.gov.br/DEPEN/depen/sisdepen/infopen/infopen. Acesso em: 04 de agosto de 2020.

3 CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Disponível em:<https://www.cnj.jus.br/sistema-carcerario/bnmp-2-0/>. Acesso em: 04/08/2020.

4 CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. Disponível em:< https://www.cnmp.mp.br/portal/relatoriosbi/sistema-prisional-em-numeros>. Acesso em: 04/08/2020.

5 CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. Disponível em:< https://www.cnmp.mp.br/portal/relatoriosbi/sistema-prisional-em-numeros>. Acesso em: 04/08/2020.

6 CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Geopresídios. Disponível em:< https://www.cnj.jus.br/inspecao_penal/mapa.php>. Acesso em: 04/08/2020.

7 A PÚBLICA. Disponível em:<https://apublica.org/wp-content/uploads/2017/07/cnj-presos.pdf>. Acesso em: 04/08/2020

8 BRASIL. **Constituição de 1988, de 05 de outubro de 1988.** Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 05 agosto 2020. Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (...) LVII - ninguém será considerado culpado até o trânsito em julgado de sentença penal condenatória; (...)

de inocência. A Constituição Federal considera culpado apenas após o trânsito em julgado, sendo a possibilidade de prisão antes da sentença definitiva medida excepcional, mas na prática não é o que se verifica com o elevado número de prisões provisórias.

Ainda no intuito de conhecer essa população que habita os presídios, é importante entender o recorte que as caracteriza, pois são em sua maioria homens, de 18 a 24 anos de idade (23,29%)[9], de baixas renda e escolaridade, moradores de regiões de maior vulnerabilidade social e econômica.

Essa é uma realidade corroborada pela pena de Galeano[10]:

> Já não há ditaduras militares, mas as democracias latino-americanas têm seus cárceres inchados de presos. Os presos são pobres, como é natural, porque só os pobres vão para a cadeia em países onde ninguém é preso quando vem abaixo uma ponte recém-inaugurada, quando se leva à bancarrota um banco depenado ou quando desmorona um edifício sem alicerces.

Apesar do claro problema sobre o real número de pessoas presas no Brasil, o resultado é o mesmo. Vivemos uma catástrofe no sistema prisional. Por uma contagem ou outra, de qualquer modo, o País ocupa a posição de terceiro lugar no triste ranque mundial de pessoas presas. O Brasil "perde", em números absolutos, apenas para China e Estados Unidos. Se a relação for de pessoas presas para cada 100 mil habitantes, o País ocupada a 26a posição, em um ranque de 222 países[11]. Mais uma vez, por um dado ou outro, o destaque é desconfortável.

Além dos fatores numéricos, seja o quantitativo absoluto de presos, seja o total relativo ou a taxa de superlotação, o sistema prisional brasileiro ainda padece de vários outros males que se relacionam, como as péssimas condições de higiene e saúde, locais insalubres e inadequados, bem como

9 MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Depen – Departamento Penitenciário Nacional. Disponível em :<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiZWI2MmJmMzYtODA2MC00YmZiLWI4M2ItNDU2ZmIyZjFjZGQ0IiwidCI6ImViMDkwNDIwLTQ0NGMtNDNmNy05MWYyLTRiOGRhNmJmZThlMSJ9>. Acesso em: 04/08/2020

10 GALEANO, Eduardo. **De Pernas pro Ar:** a escola do mundo ao avesso. Porto Alegre: L&PM, 1999

11 G1, Disponível em https://g1.globo.com/monitor-da-violencia/noticia/2020/02/19/brasil-tem-338-encarcerados-a-cada-100-mil-habitantes-taxa-coloca-pais-na-26a-posicao-do-mundo.ghtml. Acesso em 04/08/2020

estrutura de saúde insuficiente para atender as demandas do sistema prisional.

Confirmando as péssimas condições do sistema prisional, o Relatório da Organização Conectas Direitos Humanos aponta que, no Brasil,

> Além da superlotação do sistema penitenciário brasileiro, os presos também são sujeitos a condições absolutamente degradantes e desumanas nos presídios, sem contar com os recorrentes casos de violência e tortura, falta de acesso à educação e saúde, bem como um sistema ineficiente de reintegração do egresso à sociedade. É alarmante que a sexta maior economia do mundo ainda mantém, nos dias de hoje, prisões em condições medievais.[12]

São tantas as carências que o próprio Poder Judiciário reconheceu o estado de coisas inconstitucionais em face da situação carcerária. No sistema constitucional brasileiro existe a figura da ADPF (Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental) que tem como objetivo preservar os preceitos fundamentais do Estado. No julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 347 (ADPF 347)[13], o Supremo Tribunal Federal declarou que o sistema prisional estava em um estado de coisas inconstitucionais.

A figura "estado de coisas inconstitucionais" é oriunda do Direito Colombiano e se exprime quando violações a direitos fundamentais são tão patentes de um jeito que nada mais resta do que declarar sua completa incompatibilidade relativamente à Constituição, em especial os direitos e garantias fundamentais.

Se os números fossem estanques, parassem onde se encontram, o que ainda seria perturbador, haveria a possibilidade de se repensar o sistema de aprisionamento de pessoas da maneira como ocorre hoje. A realidade e o próprio reconhecimento estatal, como visto na ADPF 347, não conseguem mudar esse panorama.

A população carcerária nacional cresce a uma taxa de 8,3% ao ano[14], percentual notadamente não acompanhado pela expansão do número de va-

12 **Conectas Direito Humanos.** Disponível em http://www.conectas.org/relatorio/2012/pt/justica.asp

13 Integra do documento disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10300665>. Acesso em 04 de agosto de 2020.

14 CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Disponível em:<https://www.cnj.jus.br/sistema-carcerario/bnmp-2-0/>. Acesso em: 04/08/2020.

gas em unidades prisionais, o que aumenta a força da superlotação. Ou seja, além de um grande problema, ele se agrava a cada dia.

A EXECUÇÃO PENAL NO BRASIL E AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SAÚDE NO SISTEMA PRISIONAL: UMA SISTEMÁTICA INCAPACIDADE

A justiça é como as serpentes.
Só morde os pés descalços.

(Eduardo Galeano)

O artigo 5° da Constituição Federal, que trata dos direitos e garantias fundamentais, veicula em seu inciso III[15] uma das lições mais básicas do ordenamento jurídico e da dignidade da pessoa humana, principalmente no âmbito da execução penal, a lição de que ninguém será submetido a tortura nem a tratamento desumano ou degradante.

Essa premissa é básica para o entendimento da execução penal, e todas as normas referentes a ela devem ser iluminadas por essa ideia, não se permitindo qualquer tipo de exceção.

A Constituição federal estipula, ainda, vedações a determinados tipos de penas, como de morte (salvo em caso de guerra declarada), perpétua, de trabalhos forçados, de banimento e a fórmula bastante genérica da proibição de penas cruéis. De igual modo, a Carta Constitucional determina limites quanto à pena em si, ou seja, a pena não será maior do que aquela determinada em sentença com trânsito em julgado.

Portanto, mesmo ao privado de liberdade, provisoriamente ou com trânsito em julgado, é garantido um conjunto de direitos fundamentais e vedado ao Estado o tratamento desumano.

O cárcere não pode ser imaginado como um lugar de anomia, pois, se assim fosse, deslegitimaria a ação estatal e seu controle, imprimindo uma verdadeira lei do mais forte, onde o que está ruim seria pior. Dessa maneira, as pessoas encarceradas não são pessoas sem direitos, mas privadas de liberdade e a pena imposta deve ser na exata medida da condenação, não podendo ser maior do que essa.

15 BRASIL. **Constituição de 1988, de 05 de outubro de 1988.** Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 05 agosto 2020. Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:
I - homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações, nos termos desta Constituição;
II - ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei;
III - ninguém será submetido a tortura nem a tratamento desumano ou degradante;

Além de todas essas limitações e vedações constitucionais, o princípio da dignidade humana não há-de ficar fora dos muros das prisões, pois esse perpassa todas as atividades, inclusive o encarceramento e, decorrente do direito à dignidade, se sustentam o direito à saúde e o direito à vida, não podendo o apenado ser exposto a situações que ponham em risco esses bens da vida.

Na legislação infraconstitucional, o Código Penal Brasileiro, em seu artigo 38[16], é claro ao declarar que a pessoa privada de liberdade conserva todos os seus direitos que não foram atingidos pela perda da liberdade, portanto, o direito à saúde no ambiente prisional permanece intacto.

A Lei de Execuções Penais também veicula importante rol de direitos do preso em seus artigos 40, 41, 42 e 43[17]. Dentre esses direitos, merece atenção para fins da análise aqui desenvolvida o inciso VII que garante assistência material à saúde.

16 BRASIL. **Código Penal.** Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del-2848compilado.htm>. Acesso em: 05 agosto 2020. Art. 38 - O preso conserva todos os direitos não atingidos pela perda da liberdade, impondo-se a todas as autoridades o respeito à sua integridade física e moral.

17 BRASIL. **Lei de Execuções Penais.** Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7210.htm>. Acesso em: 05 agosto 2020. Art. 40 - Impõe-se a todas as autoridades o respeito à integridade física e moral dos condenados e dos presos provisórios.

Art. 41 - Constituem direitos do preso:

I - alimentação suficiente e vestuário;

II - atribuição de trabalho e sua remuneração;

III - Previdência Social;

IV - constituição de pecúlio;

V - proporcionalidade na distribuição do tempo para o trabalho, o descanso e a recreação;

VI - exercício das atividades profissionais, intelectuais, artísticas e desportivas anteriores, desde que compatíveis com a execução da pena;

VII - assistência material, à saúde, jurídica, educacional, social e religiosa;

VIII - proteção contra qualquer forma de sensacionalismo;

IX - entrevista pessoal e reservada com o advogado;

X - visita do cônjuge, da companheira, de parentes e amigos em dias determinados;

XI - chamamento nominal;

XII - igualdade de tratamento salvo quanto às exigências da individualização da pena;

XIII - audiência especial com o diretor do estabelecimento;

XIV - representação e petição a qualquer autoridade, em defesa de direito;

XV - contato com o mundo exterior por meio de correspondência escrita, da leitura e de outros meios de informação que não comprometam a moral e os bons costumes.

XVI – atestado de pena a cumprir, emitido anualmente, sob pena da responsabilidade da autoridade judiciária competente.

Parágrafo único. Os direitos previstos nos incisos V, X e XV poderão ser suspensos ou restringidos mediante ato motivado do diretor do estabelecimento.

Art. 42 - Aplica-se ao preso provisório e ao submetido à medida de segurança, no que couber, o disposto nesta Seção.

Art. 43 - É garantida a liberdade de contratar médico de confiança pessoal do internado ou do submetido a tratamento ambulatorial, por seus familiares ou dependentes, a fim de orientar e acompanhar o tratamento.

Parágrafo único. As divergências entre o médico oficial e o particular serão resolvidas pelo Juiz da execução.

Dessa maneira, é impossível contestar as garantias fundamentais aos presos, como ensinado por Fragoso, Catão e Sussekind:

> Atualmente, já não se podem mais contestar os direitos fundamentais do preso comum. Existe consenso entre estudiosos de que, mesmo condenado à pena privativa de liberdade, a pessoa possui direitos que devem ser conservados, exceto aqueles que a lei determina expressamente que sejam suspensos.[18]

Como observar dos princípios constitucionais à legislação infraconstitucional não há possibilidade de negar ao interno do sistema prisional seu constitucional direito à saúde, que é elemento indissociável da condição de dignidade da pessoa humana. E sobre dignidade da pessoa humana, merece o recorte de Ingo Sarlet:

> A dignidade, por sua vez, consiste na qualidade intrínseca e distintiva reconhecida em cada ser humano que o faz merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade, implicando, neste sentido, um complexo de direitos e deveres fundamentais que assegurem a pessoa tanto contra todo e qualquer ato de cunho degradante e desumano, como venham a lhe garantir as condições existenciais mínimas para uma vida saudável, além de propiciar e promover sua participação ativa e corresponsável nos destinos da própria existência e da vida em comunhão com os demais seres humanos, mediante o devido respeito aos demais seres que integram a rede da vida.[19]

Dessa maneira, o Brasil tem todo um sistema de garantias na execução penal para que o preso não padeça de punições além de sua pena. Essas proteções, sejam constitucionais, sejam legais, estão todas estampadas e à disposição do Poder Judiciário, desde as possibilidades de desencarceramento até as de mitigação dos males do cárcere.

Ultrapassando, entretanto, as disposições legais, a vida prática nos presídios se revela diferente. Tanto assim é que o Estado brasileiro, na ADPF

18 FRAGOSO, Heleno. CATÃO, Yolanda e SUSSEKIND, Elisabeth. Direitos dos presos. Rio de Janeieo: Forense, 1980. P.12

19 SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988.** 9. ed.

347, reconheceu o estado de coisas inconstitucionais no sistema prisional, conforme expresso em passagem anterior.

Essa diferença entre o que está determinado em lei ou garantido na Constituição e a realidade dos presídios brasileiros choca pela sua brutalidade.

Conforme dados do Infopen[20] referentes ao ano de 2019, mais de nove mil presos têm idade superior a 60 anos, e em torno 1.600 presos têm mais de 70 anos, constituindo, assim, uma grande população de pessoas idosas e dentro de um dos mais preocupantes grupos de risco à covid-19.

Ainda sobre a vulnerabilidade das pessoas encarceradas, segundo dados do mesmo relatório, atualmente, mais de oito mil presos estão acometidos por tuberculose, quase seis mil pessoas padecem de sífilis e mais de sete mil e setecentos são soropositivos/HIV.[21] Além desses números absolutos, as pessoas privadas de liberdade têm dez vezes mais chances de contrair HIV[22] no ambiente prisional do que alguém fora dele. No cárcere, as pessoas têm maior chance de contrair diversos tipos de enfermidade em razão do ambiente insalubre e das demais condições gerais de encarceramento, tanto que as chances de contrair tuberculose são 28 vezes maiores do que para alguém que não está preso.[23]

Estudo da Fundação Getúlio Vargas, com dados de 2019, apontou o fato de que pouco mais de metade das prisões brasileiras conta com os consultórios médicos (60%) e farmácias (52%) e cinco mil e novecentas pessoas são portadoras de sífilis.[24]

O sistema prisional, pelo fato de encerrar as pessoas que a sociedade exclui, não costuma gozar de especial atenção das autoridades, o que resultou em um problema com as proporções que observamos neste capítulo.

Essa exclusão, observada pelo descompasso da previsão legal em relação às efetivas políticas públicas, há muito tempo, é motivo de debate de

20 MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Depen – Departamento Penitenciário Nacional. Disponível em :<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiZWI2MmJmMzYtODA2MC00YmZiLWI4M2ItNDU2ZmIyZjFjZGQ0IiwidCI6ImViMDkwNDIwLTQ0NGMtNDNmNy05MWYyLTRiOGRhNmJmZThlMSJ9>. Acesso em: 04/08/2020

21 ALCADIPANI, Rafael. Sistema prisional brasileiro já tem mais de 8 mil pessoas com tuberculose. Fundação Getúlio Vargas. Disponível em: <https://eaesp.fgv.br/noticias/sistema-prisional-brasileiro-ja-tem-mais-8-mil-pessoas-com-tuberculose>. Acesso em: 04 de agosto de 2020.

22 BBC BRASIL. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-38537789>. Acesso em 02 de agosto de 2020.

23 JUSTIFICANDO. Disponível em: <https://portal-justificando.jusbrasil.com.br/noticias/323651007/no-brasil-populacao-carceraria-tem-28-vezes-mais-chances-de-contrair-tuberculose?ref=amp>. Acesso em 02 de agosto de 2020.

24 ALCADIPANI, Rafael. Sistema prisional brasileiro já tem mais de 8 mil pessoas com tuberculose. Fundação Getúlio Vargas. Disponível em: <https://eaesp.fgv.br/noticias/sistema-prisional-brasileiro-ja-tem-mais-8-mil-pessoas-com-tuberculose>. Acesso em: 04 de agosto de 2020.

vários autores, entre eles Loic Wacquant[25]:

> O sistema penitenciário brasileiro acumula com efeito as taras das piores jaulas do Terceiro Mundo, mas levadas a uma escala digna do Primeiro Mundo, por sua dimensão e pela indiferença estudada dos políticos e do público: entupimento estarrecedor dos estabelecimentos, o que se traduz por condições de vida e de higiene abomináveis, caracterizadas pela falta de espaço, ar, luz e alimentação (nos distritos policiais, os detentos, freqüentemente inocentes, são empilhados, meses e até anos a fio em completa ilegalidade, até oito em celas concebidas para uma única pessoa, como na Casa de Detenção de São Paulo, onde são reconhecidos pelo aspecto raquítico e tez amarelada, o que lhes vale o apelido de "amarelos"); negação de acesso à assistência jurídica e aos cuidados elementares de saúde, cujo resultado é a aceleração dramática da difusão da tuberculose e do vírus HIV entre as classes populares; violência pandêmica entre detentos, sob forma de maus-tratos, extorsões, sovas, estupros e assassinatos, em razão da superlotação super acentuada, da ausência de separação entre as diversas categorias de criminosos, da inatividade forçada (embora a lei estipule que todos os prisioneiros devam participar de programas de educação ou de formação) e das carências da supervisão.

A professora Lilia Moritz Schwarcz, em seu *Sobre o Autoritarismo Brasileiro,*[26] aponta nessa mesma direção, quanto à constante dificuldade do exercício de direitos básicos, como o direito à saúde em toda a sociedade:

> Por mais tautológico que possa parecer, não pode haver república sem valores republicanos, e por aqui sempre fez falta o interesse pelo coletivo, a virtude cívica e os princípios próprios ao exercício da vida pública. Nos falta, ainda mais, o exercício dos direitos sociais, qual seja, a participação na riqueza coletiva: o direito, ou melhor, o pleno exercício do direito à saúde, à educação, ao emprego, à moradia, ao transporte e ao lazer.

Se, então, na sociedade como um todo, ainda não conseguimos enfrentar o problema do descompasso da previsão relativamente à implementa-

25 WACQUANT, Loic. **As prisões da miséria.** Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2001.

26 SCHWARCZ, Lilia Moritz. **Sobre o autoritarismo brasileiro**. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

ção de políticas públicas de acesso a direitos básicos, tal distanciamento fica maior ainda no ambiente prisional, historicamente o depósito do indesejados.

Para confirmar essa impressão de défice de direito acentuado no cárcere, disserta Cezar Roberto Bitencourt[27]:

> Nas prisões clássicas existem condições que podem exercer efeitos nefastos sobre a saúde dos internos. As deficiências de alojamentos e de alimentação facilitam o desenvolvimento da tuberculose, enfermidade por excelência das prisões. Contribuem igualmente para deteriorar a saúde dos reclusos as más condições de higiene dos locais, originadas na falta de ar, na umidade e nos odores nauseabundos.

Como se observa, nas atuais circunstâncias, com grande número de pessoas presas, superlotação, condições de higiene e saúde precárias, introduzir mais um elemento com o grau de transmissão e letalidade como o covid-19 pode ser o elemento que faltava para o desastre do sistema prisional ir além dos muros do cárcere.

Todo o sistema de proteção apontado aqui precisa de uma urgente ponte institucional para a sua consecução, visando à superação dos diversos e crônicos problemas de saúde apontados.

Nesse sentido, o sistema de execução penal do Brasil, apesar de ser múltiplo, pois divide competências estaduais e federais e entre o Poder Judiciário e o Poder Executivo, tem um importante papel para a constituição de possibilidades que mudem a realidade, começando com a aplicação dos dispositivos constitucionais e a lei.

Portanto, não é preciso qualquer grande esforço jurídico legislativo, uma vez que as condições normativas estão postas. O esforço necessário, urgente e grande, é no âmbito da aplicação das normas e das consequentes políticas públicas para redução das mazelas do cárcere.

É nessa estratégia de fiscalização e aplicação da lei que o Poder Judiciário tem importante papel, junto com o Poder Executivo. Se, por um lado, o Poder executivo deve implementar políticas públicas de saúde no sistema prisional, visando a mitigar a vulnerabilidade, isso de maneira ordinária, tal responsabilidade ganha contornos mais fortes em momento ímpar como a pandemia que nesse momento se abate.

27 BITENCOURT, Cezar Roberto. **Falência da pena de prisão** - Causas e alternativas. – 5. ed. – São Paulo : Saraiva, 2017.

O Poder Executivo, entretanto, não está só nessa responsabilidade pois também é necessária a implementação de políticas de desencarceramento, reduzindo assim a pressão da superpopulação carcerária e impondo a proteção da saúde e da vida como direito norteador. Se em situações anteriores à pandemia já se fazia urgente uma política de desencarceramento com amparo nas múltiplas possibilidades legislativas para tanto, agora essa urgência acelera para salvar vidas de imediato.

O papel do Poder Judiciário é de grande importância em entender o momento e aproveitar a situação para jogar novas luzes sobre o encarceramento no Brasil. Nesse ponto, o próprio ordenamento brasileiro já veicula, de maneira clara, que, por exemplo, a prisão provisória, responsável por pelo menos um terço da população carcerária, é medida excepcional e a regra é responder ao processo em liberdade. Por esse motivo, inclusive, é que o rol de possibilidades para a prisão provisória é taxativo. Com efeito, a revisão dessas modalidades de prisões já poderia influenciar, de pronto, no combate à pandemia.

O Poder Judiciário exerce um papel de grande importância, por ser o Estado-Juiz o principal agente nas políticas de (des) encarceramento, uma vez que é nas tintas do Judiciário que está o poder constitucional de analisar o cumprimento das penas, bem como analisar as prisões provisórias e as possibilidade, inclusive as excepcionais, de deferimento das medidas alternativas ao cárcere.

Em razão das crise que se alastram há anos no sistema prisional e da impossibilidade fática imediata de o Poder Executivo prover os direitos mínimos no cárcere em ambiente de pandemia, faz-se urgente sua atuação como agente da execução penal, no sentido de implementar as regras do ordenamento jurídico que indicam para o desencarceramento.

Então, apesar dos diversos papéis dos Poderes Executivo e Judiciário na execução penal, o segundo tem uma missão de maior importância quanto ao desencarceramento. Se a regra constitucional é a garantia de direitos fundamentais, entre eles a saúde, e o juiz deve ser o garante dos direitos e garantias fundamentais no curso do processo, a esse resta o importante papel de esvaziar as prisões, como medida de direito fundamental.

AS AÇÕES INSTITUCIONAIS EM FACE DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESENCARCERAMENTO PARA REDUZIR AS NEGATIVAS INFLUÊNCIAS DA PANDEMIA NO SISTEMA PRISIONAL: A BUSCA POR JUSTIÇA

Quando pois dizemos que o direito é um produto da cultura humana, é no sentido de ser ele um efeito, entre muitos outros, desse processo enorme de constante melhoramento e nobilitação da humanidade; processo que começou com o homem, que há de acabar somente com ele, e que aliás não se distingue do processo mesmo da história.[28]

(Tobias Barreto)

No ambiente de pandemia, com todas as mazelas do cárcere escancaradas e reconhecidas pelo Estado brasileiro, surge a possibilidade de salvar essas vidas tão esquecidas e de mudar o paradigma da prisão, a oportunidade de o Direito ser um produto da cultura humana que tem a capacidade de melhorar as relações que a ele são trazidas, como nas palavras de Tobias Barreto.

No último boletim[29] acerca da situação do covid-19 no sistema carcerário brasileiro, publicado em 05 de agosto pelo Conselho Nacional de Justiça, os números indicam 150 óbitos registrados, com 19.683 casos confirmados. Esse número engloba tanto servidores do sistema quanto pessoas presas. Decompondo a informação, são 6.378 servidores contaminados e 68 mortos, enquanto os presos figuram com 13.305 casos confirmados e 82 óbitos registrados. Apesar da triste realidade de pessoas contaminadas e mortas, o dado que mais chama a atenção é a velocidade com que o vírus se espalha. Nos últimos 30, dias o número de óbitos aumentou 23% e o total de casos confirmados aumentou, no mesmo período, 82,3%.

Outro problema é a baixa testagem que ocorre em todo o serviço de saúde, e deve ser verificada também no sistema prisional, o que leva a crer que existe uma cifra oculta ainda mais dramática e, caso se confirme, a velocidade de contaminação será maior ainda.

O primeiro caso foi identificado no sistema prisional em abril. No início de maio, já se contavam 309 casos confirmados e 25 óbitos entre pessoas presas. Em 25 de junho já eram 962 pessoas presas contaminadas e 36 óbitos.

28 BARRETO, Tobias. **Introdução ao estudo do direito.** São Paulo: Landy, 2001.

29 CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Disponível em:< https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/08/Monitoramento-Semanal-Covid-19-Info-5.08.20.pdf >. Acesso em: 04/08/2020.

A disseminação do vírus nos presídios aufere velocidade e vitima cada vez mais pessoas, necessitando urgente de visão institucional.

O Poder Executivo federal, com procedência no Ministério da Saúde, publicou a Portaria Interministerial n° 7, de 2020[30], criando regramento específico às pessoas presas.

Logo no início da crise, uma das primeiras medidas adotadas pelo poder público foi o cancelamento de visitas, com o intuito de confinar os presos e assim evitar a propagação do vírus. Tal medida, mesmo que obedecendo as regras de isolamento, de certa maneira, não conseguiu ser suficiente, uma vez que há o trânsito de agentes prisionais e demais servidores, além da habitual entrada de presos no sistema. De efeito, entender o cancelamento de visitas como medida suficiente não é a mais correta das avaliações.

O cancelamento de visitas, por um lado, impede o contato entre as pessoas, mas por outro, é susceptível de agravar a situação de higiene, pois muitos dos produtos de higiene e limpeza usados pelos internos do sistema prisional são levados por seus componentes familiares.

Um conjunto de medidas deve ser efetivado no âmbito da administração prisional e do Poder Judiciário quanto à execução da pena para reduzir o número de pessoas confinadas e ensejar àqueles que têm condições de cumprir suas penas em regime domiciliar ou mesmo responder em liberdade, descongestionando, assim, o volume de presos provisórios.

Ainda no início da pandemia, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), órgão central do Poder Judiciário, apesar de não ter funções jurisdicionais, editou a Recomendação 62,[31] em 17 de março de 2020. Esta se dirige aos tribunais de justiça de todo o País. A norma tem como finalidade a proteção da vida e da saúde das pessoas privadas de liberdade, assim como de todos os servidores e agentes públicos que atuam no sistema prisional e no sistema socioeducacional. Objetiva, também, reduzir os fatores de propagação do vírus e manter a prestação jurisdicional, dentro das regras dos direitos e garantias fundamentais e do devido processo legal.

Partindo dessas premissas, de preservação da vida e da saúde, além da manutenção da prestação jurisdicional, a norma recomenda que os magis-

30 BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Gabinete do Ministro. **Portaria Interministerial n° 7,** de 18 de março de 2020. Disponível em: <http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-interministerial-n-7-de-18-de-marco- de-2020-248641861>. Acesso em: 04 de agosto de 2020.

31 CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Recomendação N° 62/2020.** Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3246>. Acesso em: 04 de agosto 2020.

trados adotem providências para evitar a disseminação do vírus e reduzir os riscos de contaminação.

O artigo 4° se dedica às recomendações dirigidas aos juízes que atuam na fase de conhecimento das ações criminais e, nesse sentido, aponta para a necessidade de reavaliação das prisões provisórias, dando prioridade às gestantes, lactantes, mães ou responsáveis por crianças de até 12 anos ou por pessoas com deficiência. Deu prioridade, também, a pessoas idosas, indígenas, deficientes e em grupo de risco por outros motivos. Ainda no mesmo artigo, a recomendação indica também a reavaliação de pessoas presas provisoriamente em estabelecimentos prisionais com ocupação acima da capacidade, que não tenha equipe médica, que estejam sob medidas de jurisdição internacional ou que o ambiente favoreça a propagação do vírus. Considerando a situação geral das unidades prisionais no País, a sua maioria se encaixa pelo menos no requisito de "instalações que favoreçam a propagação do novo coronavírus". Expressa que, nos casos de prisão preventiva há mais de 90 dias ou relacionadas a crimes sem violência ou ameaça à pessoa, também sejam reavaliadas. Finaliza, apontando a "máxima excepcionalidade" de novas ordens de prisão provisória.

Como se observa, em geral, a recomendação reafirma direitos que já estão insculpidos no ordenamento brasileiro, necessitando apenas de sua observação de maneira mais apurada.

Quanto aos magistrados atuantes na execução penal, o artigo 5° da Recomendação aponta apara a concessão de saída antecipada dos regimes fechado e semiaberto, nos termos da Súmula Vinculante 56[32].

No mesmo artigo, recomendou o CNJ que os magistrados concedessem prisão domiciliar às pessoas presas em cumprimento nos regimes aberto e semiaberto, além de transferir para prisão domiciliar as pessoas diagnosticadas (suspeita ou confirmada) com o vírus, nos casos de ausência de espaço de isolamento próprio para tal fim, o que, nesse caso, parece ser uma característica do sistema. Além dessas determinações, elenca uma série de regras sobre procedimentos de cuidados a serem tomados no âmbito da justiça. Quanto às visitas no sistema prisional, a recomendação não as veda, mas disciplina uma atenção maior a cuidados sanitários.

32 SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – **Súmula Vinculante 56.** Disponível em; <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumario.asp?sumula=3352>. Acesso em 04/08/2020
Súmula Vinculante 56 - A falta de estabelecimento penal adequado não autoriza a manutenção do condenado em regime prisional mais gravoso, devendo-se observar, nessa hipótese, os parâmetros fixados no RE 641.320/RS.

A inciativa do Conselho Nacional de Justiça em editar a Recomendação pode ser entendida como ágil e significativa sob o ponto de vista de ação do poder público diante da pandemia, porém, em sua essência reforça direitos que já estão estampados no ordenamento.

Apesar de toda essa movimentação, os resultados até agora, dos 90 primeiros dias de vigor da Recomendação, ainda são bem tímidos. Segundo dados do próprio Conselho, 32,5 mil pessoas presas tiveram seus pleitos atendidos em alguma medida, sendo retiradas de unidades prisionais como transferências para prisão domiciliar e monitoração eletrônica. Esse número, contudo, ainda é muito baixo, representando menos de 5% da população carcerária brasileira[33].

Como visto no início deste estudo a norma, por si, não tem o condão de fazer a justiça, para tanto, precisa ser aplicada em sua inteireza e intenção. De tal jeito, malgrado toda a boa intenção veiculada nas letras da Recomendação, faz-se necessário o engajamento dos magistrados em entender o sistema punitivo por outro ângulo.

O juiz está na ponta da aplicação da lei, conhece o caso no seu dia a dia e há de melhor entender a necessidade, mas, além de todas essas competências, ele é o garante dos direitos e garantias fundamentais do cidadão no processo penal. Por essa característica, antes de qualquer análise, as suas decisões devem partir dessa premissa.

A atuação do magistrado deve se firmar no direito, na garantia desses direitos e no entendimento de que o direito é vivo e não uma estrutura estanque. O direito deve ser transformador, aproveitar todas as situações que lhe chegam e ser força de mudanças sociais. Nesse sentido, Rudolf von Ihering aponta com clareza o que é o direito:

> O direito não é uma pura teoria, mas uma força viva. Por isso a justiça sustenta numa das mãos a balança em que pesa o direito, e na outra a espada de que serve para o defender. A espada sem a balança é a força bruta; a balança sem a espada é a impotência do direito.[34]

Como observado, as estruturas legais estão dispostas e já prontas e agora, por força da Recomendação 62, reafirmadas, para mudar o panorama

33 CONSEHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Disponível em: < https://www.cnj.jus.br/cnj-renova-recomendacao-n-62-por-mais-90-dias-e-divulga-novos-dados/>. Acesso em: 04 de agosto 2020.

34 IHERING, Rudolf von. **A luta pelo direito.** 14. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1994.

da atuação estatal no sistema prisional, descortinando uma nova proposta de desencarceramento, assente na necessidade urgente de salvar vidas. Cabe ao aplicador do direito a implementação dessas normas, tornando-as verdadeiras políticas públicas.

Em tempos de pandemia e em decorrência da previsão constitucional do direito à dignidade da pessoa humana, em especial sob o prisma da saúde, em face da incapacidade de o Estado brasileiro ofertar as condições mínimas de dignidade, higiene e saúde no cárcere, faz-se urgente a implementação de medidas de desencarceramento, irradiadas na Constituição e em todo o ordenamento, jurídico e, agora, refirmadas pela Recomendação 62 do CNJ, para reduzir do riscos inerentes à covid-19.

Em transposição ao atual momento crítico pelo risco acentuado consequente da pandemia, espera-se que o incentivo ao desencarceramento permaneça como política pública de Estado, permeando os Poderes montesquieuanos - Legislativo, Executivo e Judiciário - como medida de efetivação de um Estado Democrático de Direito e respeitador das mais básicas regras de direitos humanos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

A Pública. Disponível em:<https://apublica.org/wp-content/uploads/2017/07/cnj-presos.pdf>. Acesso em: 04/08/2020

ALCADIPANI, Rafael. Sistema prisional brasileiro já tem mais de 8 mil pessoas com tuberculose. Fundação Getúlio Vargas. Disponível em: <https://eaesp.fgv.br/noticias/sistema-prisional-brasileiro-ja-tem-mais-8-mil-pessoas-com-tuberculose>. Acesso em: 04 de agosto de 2020.

BARRETO, Tobias. **Introdução ao estudo do Direito.** São Paulo: Landy, 2001.
BBC BRASIL. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-38537789>. Acesso em 02 de agosto de 2020.

BITENCOURT, Cezar Roberto. **Falência da pena de prisão** - Causas e alternativas. – 5. ed. – São Paulo: Saraiva, 2017.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Gabinete do Ministro. **Portaria Interministerial n° 7,** de 18 de março de 2020. Disponível em: <http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-interministerial-n-7-de-18-de-marco- de-2020-248641861>. Acesso em: 04 de agosto de 2020.

BRASIL. **Constituição de 1988, de 05 de outubro de 1988.** Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 05 agosto 2020.

BRASIL. **Código Penal**. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848 compilado.htm>. Acesso em: 05 agosto 2020.

BRASIL. **Lei de Execuções Penais**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7210.htm>. Acesso em: 05 agosto 2020.

BRASIL. **Constituição de 1988, de 05 de outubro de 1988.** Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 05 agosto 2020.

BRASIL. **Levantamento nacional de informações penitenciárias:** INFOPEN Atualizado – Dezembro de 2019 – Brasília: Ministério da Justiça e Segurança Pública. Departamento Penitenciário Nacional. Disponível em http://depen.gov.br/DEPEN/depen/sisdepen/infopen/infopen. Acesso em: 04 de agosto de 2020.

Conectas Direito Humanos. Disponível em http://www.conectas.org/relatorio/2012/pt/justica.asp CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Disponível em:< https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/08/Monitoramento-Semanal-Covid-19-Info-5.08.20.pdf >. Acesso em: 04/08/2020.

CONSEHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Recomendação N° 62/2020.** Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3246>. Acesso em: 04 de agosto 2020.

CONSEHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Disponível em: < https://www.cnj.jus.br/cnj-renova-recomendacao-n-62-por-mais-90-dias-e-divulga-novos-dados/>. Acesso em: 04 de agosto 2020.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Disponível em:<https://www.cnj.jus.br/sistema-carcerario/bnmp-2-0/>. Acesso em: 04/08/2020.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. Disponível em:< https://www.cnmp.mp.br/portal/relatoriosbi/sistema-prisional-em-numeros>. Acesso em: 04/08/2020.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. Disponível em:< https://www.cnmp.mp.br/portal/relatoriosbi/sistema-prisional-em-numeros>. Acesso em: 04/08/2020.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Geopresídios.** Disponível em:< https://www.cnj.jus.br/inspecao_penal/mapa.php>. Acesso em: 04/08/2020.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Disponível em:<https://www.cnj.jus.br/sistema-carcerario/bnmp-2-0/>. Acesso em: 04/08/2020.

FRAGOSO, Heleno; CATÃO, Yolanda; e SUSSEKIND, Elisabeth. **Direitos dos presos.** Rio de Janeiro: Forense, 1980. P.129.

GALEANO, Eduardo. **De Pernas pro Ar:** a escola do mundo ao avesso. Porto Alegre: L&PM, 1999
G1, Disponível em https://g1.globo.com/monitor-da-violencia/noticia/2020/02/19/brasil-tem-338-encarcerados-a-cada-100-mil-habitantes-taxa-coloca-pais-na-26a-posicao-do-mundo.ghtml. Acesso em 04/08/2020

IHERING, Rudolf von. **A luta pelo Direito.** 14. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1994.
JUSTIFICANDO. Disponível em: <https://portal-justificando.jusbrasil.com.br/noticias/323651007/no-brasil-populacao-carceraria-tem-28-vezes-mais-chances-de-contrair-tuberculose?ref=amp>. Acesso em 02 de agosto de 2020.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Depen – Departamento Penitenciário Nacional. Disponível em :<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiZWI2MmJmMzYtODA2MC00YmZiLWI4M2ItNDU2ZmIyZjFjZGQ0IiwidCI6ImViMDkwNDIwLTQ0NGMtNDNmNy05MWYyLTRiOGRhNmJmZThlMSJ9>. Acesso em: 04/08/2020

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Depen – Departamento Penitenciário Nacional. Disponível em :<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiZWI2MmJmMzYtODA2MC00YmZiLWI4M2ItNDU2ZmIyZjFjZGQ0IiwidCI6ImViMDkwNDIwLTQ0NGMtNDNmNy05MWYyLTRiOGRhNmJmZThlMSJ9>. Acesso em: 04/08/2020

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988.** 9. ed. Porto Alegre, Livraria do Advogado

SCHWARCZ, Lilia Moritz. **Sobre o autoritarismo brasileiro.** São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – **Súmula Vinculante 56.** Disponível em; <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumario.asp?sumula=3352>. Acesso em 04/08/2020

WACQUANT, Loic. **As prisões da miséria.** Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2001.

AS REPERCUSSÕES DA PANDEMIA DE COVID-19 SOBRE O TRÁFICO DE PESSOAS PARA FINS DE TRABALHO FORÇADO NO BRASIL

PRISCILA NOTTINGHAM DE LIMA[1]

INTRODUÇÃO

O tráfico de pessoas para fins de trabalho forçado incorpora uma das práticas mais cruéis e violadoras de direitos humanos na contemporaneidade. Asserção que toma visibilidade cada vez mais abrangente na mídia, redes sociais e pauta de organismos internacionais, esse fenômeno alcança vastas parcelas da população em escala mundial, demonstrando a necessidade latente da realização de mais pesquisas, implementação de políticas públicas de maior alcance e ações de enfrentamento ainda mais robustas.

O contato que se manteve com a temática ocorreu mediante ampla experiência de trabalho como assistente social, bem assim na qualidade de pesquisadora acadêmica, que tiveram início ainda em 2008[2]. Essa aproximação empírica e científica com o objeto foi fundamental para desvendar vários aspectos, mas também para perceber que, assim como toda realidade, essa denota infindáveis e complexas vertentes que necessitam de debates, reflexões e pesquisas contínuas.

Neste escrito, exprime-se como objetivo central refletir sobre as repercussões da pandemia desencadeada pela covid-19 em relação às situações de tráfico de seres humanos para fins de trabalho análogo ao escravo, com ênfase no contexto brasileiro. Para que seja possível fundamentar de modo mais consistente os elementos debatidos, tem-se como objetivos específicos compreender o contexto da pandemia mundial causada pelo covid-19; des-

1 Doutoranda em Políticas Públicas pela Universidade Estadual do Ceará (UECE); mestra em Políticas Públicas e Sociedade (UECE, 2013).

2 Dessa experiência foram desenvolvidos o trabalho de conclusão do curso de Serviço Social (UECE, 2009), a dissertação do mestrado acadêmico em Políticas Públicas (UECE, 2013) e a publicação de um livro intitulado

vendar a diferenciação e correlação entre as categorias tráfico de pessoas e trabalho escravo contemporâneo; e perceber o principal perfil social e econômico das pessoas submetidas a esse tipo de exploração.

A metodologia adotada é de abordagem qualitativa, uma vez que a proposta é descortinar elementos que envolvem a subjetividade da temática. Para tanto, utilizou-se a pesquisa bibliográfica e documental, indispensável para alcançar o debate das categorias propostas e apresentar um breve panorama dos eventos que se entrelaçam para compor o que se tornou o tráfico de pessoas para fins de trabalho forçado na contemporaneidade.

Embora a Lei Áurea (1888) tenha legalmente abolido a escravização no Brasil e incontáveis legislações em todo o mundo tenham efetivado o mesmo propósito, a violação tornou a ser pauta de debate após denúncias de sua ocorrência em muitas partes do globo. Embora não se possa considerar que o fenômeno atual se trata de uma evolução daquele ocorrido no período colonial, dados comprovam que pretos e pardos são apontados como as principais vítimas. O Observatório da Erradicação do Trabalho Escravo e do Tráfico de Pessoas no Brasil[3] indica que 54% dos trabalhadores resgatados[4] de 1995 a 2018 são pretos ou pardos; brancos representam 23% do total, o restante ficou distribuído entre indígenas, 4%, e amarelos, 18% (esses últimos de origem oriental, tais como chineses e coreanos).

No Brasil, a Pastoral da Terra, um movimento da Igreja Católica que atua na região da Amazônia Legal[5], desde os anos de 1970, oferece denúncias sobre ocorrências dessa natureza. O Brasil, contudo, só reconheceu a existência de trabalho escravo contemporâneo em sua plaga perante a Organização das Nações Unidas (ONU) em 1995, disso decorrendo a formulação de um aparato jurídico-penal e político de enfrentamento que ainda não foi capaz de erradicar o problema.

A terminologia adotada por organismos internacionais em relação ao fenômeno é variada. A Organização Internacional do Trabalho (OIT), por

3 "Tráfico de Mulheres para fins de Exploração Sexual". Disponível em: < https://smartlabbr.org/trabalhoescravo/localidade/0?dimensao=perfilCasosTrabalhoEscravo > Acesso em: 2 jun 2020.

4 Os resgates são realizados desde 1995 pelos Grupos Especiais de Fiscalização Móvel (GEFM), composto por auditores fiscais do trabalho, policiais federais e procuradores do Ministério Público do Trabalho.

5 A Amazônia Legal é um conceito fundado pelo Governo brasileiro com suporte na Lei nº 1.806, de 6 de janeiro de 1953. Configura uma área de 5.217.423 km², que corresponde a 61% do Território brasileiro, considerando todo o bioma da Amazônia em território nacional e ainda 20% do bioma do Cerrado e parte do Pantanal matogrossense. Ela incorpora os Estados do Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima, Tocantins e parte do Estado do Maranhão.

exemplo, se refere ao labor escravo atual como trabalho escravo contemporâneo; a legislação brasileira a considera como trabalho análogo ao escravo e a Organização das Nações Unidas (ONU) muitas vezes como trabalho forçado. Para este capítulo, vai-se recorrer a todas essas nomenclaturas. Diferente daquele trabalho existente no Brasil em período escravocrata (séculos XV – XIX) – portanto, a importância de demarcar uma terminologia diferenciada daquela utilizada para se referir à primeira prática – esse sujeito escravizado hodiernamente não está mais submetido aos grilhões, senzalas ou representa um *commodity* de colonos, mas vivencia situação similarmente degradante e violadora da sua dignidade e liberdade.

O retrocesso pelo qual os direitos trabalhistas transitam no Brasil, desde as reformas ocorridas em 2017, a escassez de recursos em áreas vitais de combate ao trabalho forçado e a crise mundial acentuada pelos efeitos da disseminação da pandemia de covid 19 agravam a realidade. É importante, no entanto, indicar os dados da OIT (2017)[6], que demonstram uma estimativa de cerca de 40 milhões de pessoas submetidas a essa situação em todo o mundo; um panorama verdadeiramente gravoso e alarmante, evidente mesmo antes da crise pandêmica atual.

Ante tais aspectos, este texto foi organizado em três seções: a primeira aborda a conjuntura da pandemia de covid-19 e seus efeitos no mundo contemporâneo; a segunda seção discute as categorias de tráfico de pessoas e trabalho escravo, diferenciando-as e relacionando-as; por fim, na terceira, foi procedida a uma reflexão sobre as desigualdades naturalizadas e a marginalização majoritária de determinados segmentos no contexto do tráfico de pessoas para fins de trabalho forçado, acentuado pela crise causada pelos efeitos da pandemia de Covid-19, com o objetivo de demarcar de um modo geral perfil social e econômico dessas pessoas.

A CONJUNTURA DA PANDEMIA: CRISE DENTRO DA CRISE

Milton Santos (2000) é da opinião de que vivemos uma realidade capitalista globalizada, caracterizada por uma perversidade sistêmica, desencadeando em violência estrutural, raiz de todas as outras violências. Ocorre o agravamento de mazelas sociais, com especial destaque para a pobreza, que

6 Dados publicados originalmente no relatório em inglês, Disponível em: < https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wc ms_575479.pdf > Acesso em: 2 jun 2020.

se demonstra massificada e acentuada, especialmente nos países periféricos. O autor explica que, "No fim do século XX havia mais 600 milhões de pobres do que em 1960; e 1,4 bilhão de pessoas ganham menos de um dólar por dia. Tais números podem ser, na verdade, ampliados porque, ainda aqui, os métodos de estatística enganam". (P. 59).

Dessa maneira, evidencia-se na conjuntura internacional globalizada um complexo e caótico contexto de conflitos e instabilidades de múltiplas naturezas, tais como sociais, políticas, econômicas, culturais etc., conforme reitera Santos (2000), pois, "[...] para a grande maior parte da humanidade a globalização está se impondo como uma fábrica de perversidades". (P. 19). Essa é a realidade na qual desponta o evento pandêmico causado pela propagação da Covid-19. Tais processos conduzem a se perceber que significa ingenuidade crer na ideia de a pandemia se constituir na causadora de todos os males, quando na verdade ela faz emergir uma crise que se sobrepõe a um prévio *status* também de crise, agravando-a e tornando-a mais visível e agressiva. Boaventura de Sousa Santos (2020) chama atenção para esse fato:

> A atual pandemia não é uma situação de crise claramente contraposta a uma situação de normalidade. Desde a década de 1980 - à medida que o neoliberalismo foi se impondo como a versão dominante do capitalismo e este foi se sujeitando mais e mais à lógica do setor financeiro -, o mundo tem vivido em permanente estado de crise. (SANTOS, 2020, p 11)

O permanente estado de crise apontado pelo autor tem origem, portanto, estrutural, arraigada no modo de produção excludente, que promove acentuada concentração de renda e as repercute em múltiplas refrações da questão social, conforme corrobora Mascaro (2020) quando assinala que "O modo de produção capitalista é a crise". (Posição 5). Desse modo, a covid-19 traz à tona apenas aquilo que já estava cotidiano, contudo, de modo mais demarcado pelas urgências que a situação exige. A Oxfam Brasil, por intermédio de um comunicado de imprensa publicado no dia 08 de julho de 2020, alerta para esse agravamento, explanando que "[...] o coronavírus intensificou os impactos de conflitos, da desigualdade e da crescente crise climática, abalando as estruturas de um sistema alimentar global já falido e deixando um contingente adicional de milhões de pessoas à beira da fome."[7]

7 Disponível em: <https://d2v21prk53tg5m.cloudfront.net/wp-content/uploads/2020/07/O-Virus-da-FomeFINAL.pdf> Acesso em: 10 jul. 2020.

Santos (2020) reforça a incidência da tríade capitalismo, colonialismo e patriarcado como os principais modos de dominação global, processos que, dentre outros nefastos efeitos, asseveram a concentração de renda, que causa profundos abismos e processos excludentes, violadores de direitos humanos. A tríade mantêm-se de modo invisível, alienadora, refratando em mentes e corpos que "Todos os seres humanos são iguais (afirma o capitalismo); mas, como há diferenças naturais entre eles, a igualdade entre inferiores não pode coincidir com a igualdade entre os superiores (afirmam o colonialismo e o patriarcado)." (SANTOS, 2020, p. 96).

Mascaro (2020) salienta que "A reação das sociedades capitalistas tende sempre a ser uma resposta no limite mínimo às demandas máximas". (Posição 27). Nesse sentido, muitos Estados não estão articulando respostas necessariamente complexas e efetivas de alcance igualitário às reais demandas expressas pela população nesse momento crítico. Pessoas que já enfrentavam a realidade da pobreza e exclusão têm sua situação de vulnerabilidade agravada pela exposição ao vírus, acrescida pela busca desesperada de opções de sobrevivência. A quarentena forçada pela agressividade do covid-19 é, portanto, discriminatória e seletiva, especialmente porque não possibilita para todos as mesmas condições de prevenção, isolamento social e tratamento em tempo hábil ou adequado em caso de contaminação.

Santos (2020) assevera que referida circunstância, sem dúvidas, é mais difícil para determinados segmentos sociais do que para outros: os pobres, refugiados e migrantes indocumentados representam alguns desses grupos[8]. Isso ocorre não apenas em decorrência da condição vulnerável em que já se encontram, mas também porque, por vezes, são ignorados pelas políticas implantadas em situações emergenciais, como é o caso da recente pandemia:

> [...] em situações de emergência, as políticas de prevenção ou de contenção nunca são de aplicação universal. São, pelo contrário, seletivas. Por vezes, são abertas e intencionalmente adeptas do darwinismo social: propõem-se a garantir a sobrevivência dos corpos socialmente mais valorizados, os mais aptos e os mais necessários para a economia. (*IDEM*, 2020, p. 322).

8 Santos (2020) aponta ainda as mulheres; os idosos; os deficientes físicos; os trabalhadores precários, informais e autônomos; população em situação de rua; populações deslocadas internamente. Admite, por fim, que a lista é ainda maior, portanto, nem todos foram especificados por ele.

No Brasil, que possui o agravante de vivenciar um panorama político catastrófico, as perspectivas de enfrentamento desse estado de emergência são ainda mais limitadas. Bolsonaro ignora todos os protocolos recomendados pela Organização Mundial de Saúde (OMS); realiza pronunciamentos e ações públicas que submetem a risco a população, mitigando os efeitos da crise e ignorando os dados e resultados de pesquisas com respaldo científico. Como alerta Mascaro (2020),

> Bolsonaro age em termos de propiciar o aumento do quadro pandêmico, sem políticas de maior vulto para o socorro à população. Trata-se de um governo sem quadros capazes, manietado por um direto controle tanto militar quanto do capital financeiro, dinamizado por milícias de internet, sem oposição forte nem controle institucional pelos poderes Legislativo e Judiciário. (MASCARO, 2020, posição 81).

O Escritório das Nações Unidas contra Drogas e Crimes (UNODC) aponta os inegáveis riscos decorrentes da propagação da Covid-19, indicando um aumento nas situações de tráfico de pessoas e contrabando de migrantes numa inevitável tentativa de populações vulneráveis sobreviverem e encontrarem condições dignas de trabalho e existência. Nesse direcionamento, o UNODC afirma em trecho de um de seus mais recentes relatórios:

> The combination of a global economic downturn and intensified migration restrictions creates a tension between increased interest among potential migrants in labor migration and limited options for regular migration. This may increase the demand for smuggling services and the risks of being trafficked. Incidents of deprivation of liberty for extortion, abuse, violence and trafficking affecting refugees and migrants stranded en route have been widely documented in many parts of the world in recent years and may increase as a result of the consequences the COVID19 pandemic.[9]
> (UNODC, 2020, p. 07).

9 A combinação de uma crise econômica global com a intensificação de restrições migratórias cria uma tensão entre o aumento do interesse em migrar por parte dos potenciais migrantes laborais e as limitadas possibilidades de uma migração regular. Isso pode acarretar no aumento da demanda pelos serviços do contrabando [de migrantes] e os riscos de ser traficado. Incidentes de privação de liberdade por extorsão, abuso, violência e tráfico afetam refugiados e migrantes estagnados *no trajeto* têm sido vastamente documentados em diversas partes do mundo, recentemente, como resultado das consequências da pandemia de covid-19. (Traduziu-se livremente).

Sobre o contrabando de migrantes mencionado no relatório ora referido, este se caracteriza pela iniciativa de introduzir de modo irregular, e na maioria das vezes, também, de maneira por demais arriscada, um migrante em território exterior ao de sua nacionalidade em troca de alguma vantagem[10], seja ela financeira ou material. Em outras palavras, como descreve Chiaretti (2019), "[...] o contrabando de migrantes envolve a promoção da entrada irregular de um imigrante no território de um país mediante algum benefício. A definição, portanto, não implica a criminalização do migrante [...]" (p. 50), mas implica a do contrabandista.

A ênfase deste capítulo não incorpora o aprofundamento de tal categoria, mas considera-se importante esclarecê-la para que não seja confundida com o tráfico de seres humanos. A diferença mais marcante entre ambas repousa no fato de que, uma vez cruzada a fronteira, o vínculo estabelecido entre migrante e contrabandista se desfaz; enquanto, isso, no tráfico de pessoas, a relação de exploração se mantém por tempo indeterminado, além de poder ser caracterizada, ainda, a partir do deslocamento da vítima dentro do território nacional (tráfico interno), o que não ocorre no contrabando de migrantes, uma vez que esse último configura fenômeno exclusivamente transnacional. Ainda assim, são fenômenos que podem se aproximar, como afirma Chiaretti (2019):

> Tráfico de pessoas e contrabando de migrantes podem ocorrer em situações fáticas muito próximas. Há situações de sobreposição, bem como casos em que o mesmo indivíduo pode ser vítima de tráfico de pessoas em um momento e objeto do contrabando de migrante em outro. Com frequência, os relatos de vítimas das duas condutas afirmam que a experiência foi a mesma, especialmente em situações de extrema vulnerabilidade. (P. 52).

Desse modo, com o objetivo de aprofundar e esclarecer a categoria tráfico de
pessoas, com ênfase nas situações de trabalho análogo ao escravo, detém-se, um pouco mais, sobre esse debate na seção a seguir.

10 Esse conceito foi expresso no Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional, relativo ao Combate ao Tráfico de Migrantes por Via Terrestre, Marítima e Aérea, promulgado no Brasil pelo Decreto nº 5.016 de 2004.

TRÁFICO DE PESSOAS PARA FINS DE TRABALHO FORÇADO

Um homem se humilha se castram seu sonho / Seu sonho é sua vida / E a vida é o trabalho / E sem o seu trabalho, um homem não tem honra. Gonzaguinha

O tráfico de pessoas é uma modalidade de violência que atua de modo cruel em relação aos sonhos das pessoas. Como retrata a referida canção de interpretação de Raimundo Fagner, a luta pela sobrevivência faz dos seres humanos guerreiros na batalha diária; colocam-se, muitas vezes, as expectativas de ascensão econômica e social no exercício do trabalho, expoente de dignidade e honra no imaginário popular. Evidente, não se pode ignorar que tal imaginário popular é reforçado pelo caráter ideológico de meritocracia que o capitalismo sustenta e propaga, pois sabe-se que as oportunidades e as reais possibilidades de mobilidade social são sobejamente limitadas e praticamente nulas para determinados segmentos. Com âncora nesse sonho, inúmeras pessoas são cooptadas por meio de propostas sedutoras, como a oferta de migrar para destinos que representariam verdadeiros eldorados, caindo na ilusão, habilmente arquitetada pelos aliciadores, de que poderão enriquecer.

O contexto brasileiro do século XXI, a igual do que ocorre no restante do mundo globalizado periférico, exprime uma realidade permeada por profundos abismos sociais, com elevadas taxas de desemprego, deterioração da qualidade de trabalho, precarização da população jovem e fragilidade na proteção social. Aliada às questões de caráter econômico, situam-se aquelas de origem cultural, que legitimam historicamente discriminações de naturezas diversas. Em razão desse panorama complexo, indica-se, na carona da reflexão de Carvalho (2007), que "A desigualdade incide sobretudo sobre os grupos da população mais vitimados ao longo da história, os descendentes dos escravos, os trabalhadores rurais, as mulheres, os nordestinos." (P. 29).

Para o debate proposto, é fundamental esclarecer, entretanto, que o tráfico de pessoas e o trabalho escravo contemporâneo não são sinônimos, pois nem toda pessoa submetida ao trabalho forçado foi traficada. Muitas vezes o sujeito escravizado vivencia essa condição em sua terra natal ou domiciliar. Do mesmo modo, nem toda vítima de tráfico de pessoas será explorada

no trabalho análogo ao escravo, pois as finalidades do tráfico são múltiplas, tais como exploração sexual, adoção ilegal, casamento servil, extração de órgãos, dentre outras, que serão retomadas mais adiante.

A definição mais expressa (seja em documentos oficiais ou trabalhos acadêmicos) de tráfico de seres humanos é aquela descrita no Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional Relativo a Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em Especial, Mulheres e Crianças (Protocolo de Palermo, 2000) A redação, todavia, é extensa e confusa, em especial para aqueles que não possuem aproximação com o tema.

Em vista disso, para fins didáticos e com base na experiência profissional e acadêmica de que se é portadora, será mostrada uma caracterização mais simplificada, com o objetivo de facilitar a compreensão. Destarte, será considerado o fenômeno com esteio em três aspectos básicos, aqui particularmente nomeados de que vamos nomear de recrutamento, translado e exploração no destino final. A fase do recrutamento sucede mediante o emprego de muitas estratégias, como rapto, coação, abuso de autoridade, fraude ou engano. Nos casos acompanhados ao largo das atividades desenvolvidas no Núcleo de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas do Estado do Ceará (NETP/CE), as táticas mais recorrentes estavam baseadas na fraude e no engano.

Pessoas em situação de vulnerabilidade social, geralmente, encontram-se bem mais susceptíveis a cair nas armadilhas arquitetadas pelos recrutadores, uma vez que almejam de modo mais emergencial alçar melhores condições de vida. À vista disso, uma proposta pode ser algo irrecusável ante a realidade de privações e violações que enfrentam cotidianamente. As modalidades de aproximação e captação que as redes criminosas empregam são bastante variadas e criativas, indo desde a utilização de perfis falsos em redes sociais, até abordagens coletivas via rádio, carros de som ou realizadas corpo a corpo em festas e boates, por exemplo.

A fase do translado é realizada quando a pessoa, já emaranhada na rede flagiciosa, é transferida do seu local de domicílio para uma outra região - um município, estado ou país - diferente daquela onde a pessoa reside habitualmente. Faz-se importante salientar que, em casos de exploração cometida

dentro do território municipal de domicílio da vítima[11], já não caracteriza o tráfico de seres humanos, mas pode qualificar outras situações criminosas.

O último aspecto inventariado, nomeado neste ensaio como "exploração no destino final", pode ocorrer de muitas maneiras. O Código Penal Brasileiro incluiu várias finalidades 2016, descritas no artigo 149-A- remoção de órgãos, tecidos ou partes do corpo; submissão de trabalho análogo ao escravo; qualquer tipo de servidão; adoção ilegal ou exploração sexual. A inclusão de múltiplas finalidades é considerada um enorme avanço na legislação patrial, uma vez que, até a mudança referida, apenas se considerava tráfico de pessoas no Brasil aquele para fins de exploração sexual.

Haja vista a exposição, percebe-se com clareza, portanto, que tal situação de tráfico de pessoas envolve o trabalho escravo contemporâneo. Em relação à segunda categoria, é indispensável também aportar considerações. No Brasil, para que uma condição seja considerada trabalho forçado, é necessário que esteja inscrita nas características dispostas no artigo 149 do Código Penal Brasileiro. Sakamoto (2020) enumera assim esses fatores: cerceamento de liberdade, servidão por dívidas, condições degradantes de trabalho e jornada exaustiva, consoante se explica na sequência.

Mencionado autor oferece a caracterização do cerceamento de liberdade com amparo na "[...] impossibilidade de quebrar o vínculo com o empregador, que pode se valer de retenção de documentos ou de salários, isolamento geográfico, ameaças, agressões físicas, espancamentos e torturas." (SAKAMOTO, 2020, posição 94). Deste modo, embora na maior parte das situações o sujeito não permaneça entre grades, acorrentado ou algo dessa natureza, outras estratégias, inclusive de cunho psicológico, são utilizadas para manter a pessoa refém de seu explorador.

A segunda característica, denominada servidão por dívida, compreende a submissão do trabalhador ao pagamento de despesas referentes, por exemplo, a alimentação, moradia, vestuário e equipamentos de trabalho, de modo abusivo, por vezes cobradas por um valor bem acima daquele ofertado no mercado corrente. Em geral, essas dívidas fraudulentas são registradas em um caderno que fica em posse dos criminosos, de tal modo que o trabalhador não consiga sequer acompanhar os valores ali registrados, muito menos se

11 Para o caso de a vítima ser menor de idade, especialmente criança, o fato de ser deslocada para outro bairro ou local distante de seu domicílio pode ser admitido como o translado característico do tráfico de pessoas, uma vez que esses sujeitos possuem uma imaturidade maior para conseguir retornar ao seu domicílio de origem.

desvencilhar do débito a pagar, que é contabilizado, passivamente, direto no salário que teria direito a receber.

As condições degradantes de trabalho, a seu turno, são caracterizadas por uma realidade que submete a risco a integridade física do sujeito no exercício de suas atividades laborais, como, por exemplo, por meio de ambiente insalubre sem a devida provisão de equipamentos de trabalho e proteção adequados e compatíveis com a atividade desempenhada, ou mesmo pela ausência do fornecimento de água potável ou em condições sanitárias inadequadas.

Por fim, existe ainda a jornada exaustiva de trabalho, que "[...] leva o trabalhador ao completo esgotamento físico e psicológico e à impossibilidade de ter uma vida social, dada a intensidade e a duração da exploração, colocando em risco sua saúde e sua vida". (SAKAMOTO, 2020, p. 94). Cavalcanti (2020) aponta que a principal característica desse aspecto é a total lassidão das forças do trabalhador, uma vez que a atividade é desempenhada em condições precárias, "[...] em ritmo acelerado e frequência desgastante". (P. 1025).

No conjunto desses elementos, considera-se importante a construção conceitual estruturada por Cavalcanti (2020):

> Escravizar é, portanto, tolher a autonomia, a autodeterminação, o livre-arbítrio d outrem para fins de exploração. É a violação da liberdade sob uma perspectiva ampliada, uma liberdade que se confunde com a dignidade, uma liberdade enquanto autonomia individual, atributo que possibilita ao ser humano construir sua própria individualidade, escolher seu modo de ser, eleger seus projetos de vida, agir conforme seu pensamento. (P. 956).

São as pessoas sujeitas a esse tipo de exploração aquelas que encontram menos oportunidades de sobrevivência, seja em razão da profunda pobreza que vivenciam, ou pelas escassas possibilidades de encontrar opções dignas de trabalho associadas à ausência de políticas sociais que tenham o alcance real das demandas apresentadas pela população marginalizada. Suzuki e Plassat (2020) expressam que: "Os trabalhadores escravos do século XXI são juridicamente livres, mas fazem parte de um enorme contingente de mão de obra disponível, descartável e vulnerável socioeconomicamente." (P. 1226).

Se a situação de origem é gravosa, a realidade enfrentada no destino é excruciante. Muitas vezes os maus tratos e privações sofridas deixam graves sequelas ou ocasionam a morte. Com o objetivo de demonstrar de modo singular essas experiências, Figueira (2000) procede a um relato das circunstâncias em que conheceu de perto no sudeste do Estado do Pará:

> [...] encontrei Francisco de Assis, primeiro fugitivo de fazenda de quem me aproximei. Havia escapado, em um barco, com a companheira e uma criança. Vinha com o corpo devorado pela malária e enfraquecido pela fuga. Internado no Hospital do Estado, recebeu alta sem estar curado e sem ter para onde ir. Uma senhora, dona Custódia, sem os conhecer, abriu-lhes a porta do seu barraco, acolhendo-os. Assis, pouco mais de 30 anos, barba por fazer, delirando, morreu ali, na rede, sem deixar documento ou endereço de família. A mulher que o acompanhava, muda de dor, possuía, além da criança no colo, outra no ventre. (p. 32).

Até chegar a esse estádio, no entanto, um extenso percurso foi feito por parte de muitas dessas pessoas cujos direitos são violados até as consequências derradeiras. No que se refere ao início da fatídica jornada, a Organização Internacional do Trabalho (OIT) retrata a ação dos aliciadores. Com base em iniciativas múltiplas em diversas regiões, eles saem em busca de pessoas para trabalhos temporários. Aqueles que recrutam para a zona rural são conhecidos como “gatos”, conforme descrito a seguir:

> Os gatos aliciam trabalhadores disponíveis e os levam para regiões remotas. Na primeira abordagem, eles se mostram agradáveis, portadores de boas oportunidades de trabalho. Oferecem serviços em fazendas, com garantia de salário, alojamento e comida, além de adiantamentos para a família e garantia de transporte gratuito até o local de trabalho. (OIT, 2011, p. 15).

As atividades nas quais esses trabalhadores são inseridos, faz-se importante sinalizar, são bem diversificadas, contudo se concentram, basicamente, em trabalhos ligados à pecuária ou à lavoura. No contexto urbano, o fenômeno ocorre com maior frequência na construção civil ou fábricas de costura. Suzuki e Plassat (2020) apontam que a exploração do trabalho forçado no âmbito rural declina desde 2007, embora ainda represente a maior

parcela dos casos. Para os referidos autores, existe uma tendência no aumento da escravidão contemporânea em atividades inseridas no espaço urbano, conforme afirmam a seguir: "Com o passar dos anos, os trabalhadores nordestinos que seguiam em massa para o corte de cana migraram de atividade econômica, passando a ocupar os canteiros de grandes obras impulsionadas pelos incentivos governamentais". (SUZUKI; PLASSAT, 2020, posição 1322).

Dados que compreendem os anos de 2017-2020 publicados pelo Painel de Informações e Estatísticas da Inspeção do Trabalho no Brasil, disponíveis ao público na página eletrônica do Ministério da Economia[12], demonstram que a origem da maior parte dos trabalhadores identificados em situação de tráfico para fins de trabalho escravo é nordestina. Eles são oriundos, particularmente, particularmente, do Estado da Bahia, com 181 casos, e, na sequência, do Piauí (108), Ceará (102), Maranhão (59) e Alagoas (43).

Em relação aos Estados de destino desses trabalhadores, ou seja, localidades onde foram encontrados em situação de tráfico para fins de trabalho análogo ao escravo, estão indicados, na mesma fonte apontada no parágrafo anterior, o Estado de Minas Gerais, este o principal, com 419 trabalhadores, seguindo-se Pará (76), Goiás (75) e São Paulo (67). A exposição dos dados demonstra claramente que ocorre uma rota de deslocamento humano no sentido Nordeste - Sudeste, herança de uma exclusão socio-histórica latente ocorrida naquela região de origem dessas pessoas.

O DESVALOR DOS CORPOS MARGINALIZADOS

> *Os pensamentos corriam-lhe como sombras mas não encontravam saída. Havia uma só solução:*
>
> *era fugir, tentar os caminhos onde não sabia mais nada. Fugir é morrer de um lugar e ele, com os seus calções rotos, um saco velho a tiracolo, que saudades deixava?*
>
> (Mia Couto)

Na história de ficção retratada por Mia Couto, o personagem é tão miserável e sem vínculos que dificilmente seria notada sua ausência se ele fu-

12 Disponível em: <https://sit.trabalho.gov.br/radar/> Acesso em: 01 jul. 2020.

gisse de sua terra natal. A situação, sem dúvidas, imita a vida real, pois a condição de pobreza extrema e vínculos frágeis ou completamente rompidos é uma realidade de muitas pessoas. Considerando tais elementos, é importante salientar que o consentimento dado pela vítima que vivencia o tráfico de pessoa ao seu aliciador para migrar é irrelevante para caracterizar o crime do tráfico. Isto sobra evidente desde momento em que são considerados os mecanismos de fraude utilizados pelas redes criminosas para convencer as vítimas; além da latente situação vulnerável desses sujeitos, que consideram uma melhor oportunidade trabalhar fora de seu território do que permanecer nele, um vez que em seu local de origem as possibilidades de galgar melhorias nas condições de vida são escassas ou nulas.[13]

Mencionada escassez de oportunidades muitas vezes é expressa ideologicamente como uma falta de iniciativa da pessoa que, por indolência, não busca o suficiente por elas. Além disso, direitos são transformados pela retórica demagógica de determinados segmentos da sociedade como se privilégios fossem, na perspectiva falsamente sustentada de que aquilo resultante de intensas lutas e conquistas seria na realidade um oportunismo custeado em demasia pelo Estado e classe empresarial por meio daquilo que, na realidade, promove o mínimo de garantias, equidade e redistribuição de renda. Nesse direcionamento, Schwarcz (2019, p. 40) reforça a noção de que

> Faz parte dos discursos conservadores ignorar e desautorizar demandas das minorias que lutam por mais direitos; direitos inalienáveis à sua condição de cidadãos. Dentre as estratégias políticas de governos populistas, como o que temos visto na nossa contemporaneidade, está o escárnio diante dos dados que mostram como vivemos em condições que dividiram e ainda dividem os brasileiros. (2019, p. 40)

Desprezar e naturalizar as desigualdades sociais não é um processo novo na conjuntura capitalista, menos ainda na herança socio-histórica brasileira. A objetividade dos fatos evidenciada nas relações expressadas cotidianamente denuncia tal alienação. Uma profunda desigualdade acomete o

13 Apesar disso, mesmo que uma pessoas em situação de tráfico não venha de origem vulnerável, embora isso ocorra em excepcionais situações, o consentimento deve ser considerado irrelevante para caracterizar o crime, uma vez que se trata da violação de direitos humanos inalienáveis, envolvendo liberdade, dignidade, o direito de não ser escravizado.

Brasil de modo severo, expressando-se de maneiras diversificadas, refratando-se em profusos espaços, como expressa Schwarcz (2019, p. 40):

> O fenômeno da desigualdade é tão enraizado entre nós que se apresenta a partir de várias faces: a desigualdade econômica e de renda, a desigualdade de oportunidades a desigualdade racial, a desigualdade regional, a desigualdade de gênero, a desigualdade de geração e a desigualdade social, presente nos diferentes acessos à saúde, à educação, à moradia, ao transporte e ao lazer.
> (2019, p. 126).

Ainda assim, a promoção de discursos e práticas direcionadas para a negação do inegável alimentam uma cultura de ódio e a intensificação da marginalização de vastos segmentos populacionais. Tudo aquilo que foge ao padrão hegemônico constituído pela já mencionada tríade - capitalismo-patriarcado-colonialismo - é subjugado ao espaço do desvalor. Chama-se aqui de desvalor o processo promovido pelo ato de depreciar, desmerecer, deslegitimar as reais necessidades e reivindicações populares decorrentes de uma profunda e histórica exclusão de que sofre uma vasta parcela habitacional do Brasil.

Esse discurso ecoa agora, também, por intermédio de um moderno meio que, Hipoteticamente, democratiza os debates: as mídias sociais. Apesar de possibilitar em parte o compartilhamento de informações plurais e o alargamento do alcance do lugar de fala, também colabora com a disseminação das falsas notícias e fortalecimento de estereótipos e discriminações. Ao se considerar o fato de que, para ter maior alcance nesses espaços, é necessário investir por meio - como exemplos, de propagandas, captação de investidores, bons equipamentos e profissionais para produzir fotos, vídeos e materiais atrativos - é válido concluir que quem possui mais recursos / capital para gerir esses espaços, consequentemente, alcançará mais seguidores e promoverá maior disseminação de ideias.

Algumas lideranças religiosas, políticas - em especial os da extrema direita - e outros segmentos que se identificam com o projeto segregacionista, capitalizam e encontram ali um campo favorável e fértil da propagação ideológica na campanha do desvalor. Schwarcz (2019) exprime o perfil desse mandatário que agora conta com esses novos meios para alcançar as massas:

> [...] nunca esteve tão firme a imagem de um presidente-pai, um *pater familias:* autoritário e severo diante daqueles que se rebelam; justo e "próximo" para quem o segue e compartilha das suas ideias. Assim sendo, e apesar de a linguagem digital ser uma plataforma teoricamente aberta a todos, ela continua a explorar modelos exclusivos de autoridade e a produzir dinâmicas segregacionistas, amplificando sistemas renovados de reconhecimento das hierarquias simbólicas e das formas de autoridade. (P. 63).

Os efeitos desse fenômeno refratam em cortes nos recursos destinados às políticas públicas e retrocesso de direitos, que se expressam de modo especialmente alarmante numa situação emergencial como a desencadeada pela covid-19. Impende que se discuta e compreenda esse momento para ressignificar o período atual e vislumbrar mudanças para o futuro, pois, caso contrário, as consequências de uma humanidade cada vez mais empobrecida, que devasta o meio ambiente, propaga violência e amplia as desigualdades, ameaça de modo constante e cada vez mais intenso a existência coletiva.

Conforme alerta Noam Chomsky (2020), "O coronavírus é bastante sério, mas vale lembrar que há um horror muito maior se aproximando. Estamos correndo para a beira do desastre, muito pior do que tudo o que já aconteceu na história da humanidade." (P. 09). O autor (91 anos) continua alertando para o argumento de que a humanidade irá se recuperar do covid-19, mas as outras ameaças que despontam talvez sejam irreversíveis, como é o caso do aquecimento global ou mesmo da deterioração da democracia, por exemplo. Precisa-se despertar para a gravidade dos significativos problemas que se arrosta para que se possa buscar e lutar por opções de existência mais dignas, inclusivas e igualitárias para toda a Terra.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O tráfico de pessoas para fins de trabalho escravo contemporâneo representa uma violência em diversas parte do mundo, afetando a integridade das pessoas, ferindo, em especial, seus direitos humanos de liberdade e dignidade. Compreender esse fenômeno complexo e que se renova em estratégias de recrutamento e modalidades de exploração é fundamental para promover uma prevenção e enfrentamento mais abrangentes, assim como para pensar políticas públicas que alcancem maiormente as demandas expressas pelos usuários.

Os efeitos da pandemia resultantes da covid-19 representam um desafio a mais nesse panorama, uma vez que o agravamento da crise econômica em escala mundial, em parte acentuada pelas exigências de um isolamento social prolongado, torna populações ainda mais vulneráveis e suscetíveis a serem recrutadas pelas redes de exploração no tráfico de pessoas para fins de trabalho análogo ao escravo.

Em decorrência dessa realidade, cabe ressaltar a importância e a igual urgência em repensar estratégias transpostas ao momento contingencial, ou seja, superar a crise do covid-19 não significa reconduzir a trajetória de exclusão, desigualdade, discriminação e violência para bases mais justas e equitativas. Portanto, se impõe expandir o enfrentamento dessa crise às suas reais raízes, pois o legado histórico demonstra que os desdobramentos subsequentes serão cada vez mais alarmantes, caso se tenha o alcance e o aprofundamento necessários para ressignificar a sociabilidade no momento experimentada.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Lei nº 1.806, de 06 de janeiro de 1953. **Diário Oficial da União:** Seção 1, Brasília, DF, p. 276, jan. 1953.

CARVALHO, José Murilo de. Fundamentos da política e da sociedade brasileiras. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio (orgs). **Sistema Político brasileiro:** uma introdução. São Paulo: Editora Unesp, 2007, p.19-34.

CAVALCANTI, L; OLIVEIRA, T; MACÊDO, M; PEREDA, L. **Resumo Executivo.** Imigração e Refúgio no Brasil. A inserção do imigrante, solicitante de refúgio e refugiado no mercado de trabalho formal. Brasilia- OBMigra: Observatório das Migrações Internacionais, Ministério da Justiça e Segurança pública / Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração Laboral, 2019.

CAVALCANTI, Tiago Muniz. Como o Brasil enfrenta o trabalho escravo contemporâneo. *In:* SAKAMOTO, Leonardo (org). **Escravidão Contemporânea.** São Paulo: Contexto, 2020. Edição Kindle.

CHIARETTI, Daniel. Migrações, tráfico de pessoas e contrabando de migrantes: entre a securitização e a garantia de direitos. **Revista do Tribunal Regional Federal da 3ª Região.** São Paulo, Edição Especial, p. 45-65, jul., 2020.

CHOMSKY, Noam. **Internacionalismo ou extinção.** Tradução de Renato Marques. São Paulo: Planeta, 2020.

COUTO, Mia. **A menina sem palavra:** histórias de Mia Couto. São Paulo: Boa Companhia, 2013.

ESCRITÓRIO das Nações Unidas sobre Drogas e Crime: Brasil e Cone Sul. Protocolo adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em especial Mulheres e Crianças. *In*: **Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado.** Brasília: Nações Unidas, 2010, p. 45-55.

FIGUEIRA, Ricardo Rezende. Por que trabalho escravo? **Estudos Avançados.** São Paulo, v. 14, n. 38, p. 31-50, jan/abr., 2000.

INTERNACIONAL LABOUR OFFICE (ILO). Global estimates of modern slavery: Forced labour and forced marriage. Geneva, 2017. Disponível em: < https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_575479.pdf > Acesso em: 2 jun 2020.

UNITED Nations Office on Drugs and Crime, UNODC. **How Covid-19 restrictions and the economic consequences are likely to impact migrant smuggling and cross-border trafficking in persons to Europe and North America.** Viena: UNODC Research and Trend Analysis Branch, 2020. Disponível em: <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/ resources/Covid-related-impact-on-SoM-TiP-web3.pdf> Acessado em: 10 mai 2020.

MASCARO, Alysson Leandro. **Crise e Pandemia.** São Paulo: Editora Boitempo, 2020. Edição Kindle.

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização** – do pensamento único à consciência universal. Rio de Janeiro: Record, 2000.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A cruel pedagogia do vírus.** São Paulo: Editora Boitempo, 2020. Edição Kindle.

SAKAMOTO, Leonardo. O trabalho escravo contemporâneo. *In*: _____ (org). **Escravidão Contemporânea.** São Paulo: Contexto, 2020. Edição Kindle.

SCHWARCZ, Lilia Moritz. **Sobre o autoritarismo brasileiro.** São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

SUZUKI, Natália; PLASSAT, Xavier. O perfil dos sobreviventes. *In:* SAKAMOTO, Leonardo (org). **Escravidão Contemporânea.** São Paulo: Contexto, 2020. Edição Kindle.

TRÁFICO DE PESSOAS EM TEMPOS DA *COVID-19*

GUIRINO DINIS JOSÉ NHATAVE[1]

INTRODUÇÃO

Informações da Organização Mundial da Saúde (OMS), publicadas e atualizadas no dia 15 de agosto de 2020, revelam a ocorrência de 21 milhões, 294 mil e 845 casos confirmados de *COVID*-19 ao nível global, dos quais 761 mil e 779 correspondem a mortes confirmadas. Desses casos, uma análise por situação das "Regiões da OMS", cerca de 11 milhões, 420 mil e 860 foram registados nas Américas; 3 milhões, 733 mil e 965 na Europa; 3 milhões, 40 mil e 168 no Sudeste da Ásia; 1 milhão,710 mil e 272 no Mediterrâneo Oriental; 945 mil e 165 na África e 409 mil e 589 no Pacífico Ocidental (*World Health Organization* [WHO], 2020).

A OMS, concebida como sendo a única entidade responsável pelo trabalho de coordenação da saúde internacional faz o acompanhamento da doença desde a declaração, por si, de emergência de saúde pública de importância internacional[2] e da pandemia[3] em janeiro e março último, respectivamente. Essas declarações foram acompanhadas de recomendações aos Estados para a tomada de medidas para conter a disseminação rápida do vírus ao nível de todo o mundo. Tais medidas incluem, a título exemplificativo, as restrições de viagens internacionais, o estabelecimento de bloqueios totais obrigatórios (distanciamento e isolamento social), o estabelecimento de quarentenas, estados de emergência entre outras medidas.

---

1 Doutorando em Políticas Públicas pelo Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Estadual do Ceará (UECE). Mestre em Relações Internacionais e Diplomacia, com especialidade em Política Externa, pelo Instituto Superior de Relações Internacionais (ISRI). Pesquisador da linha de pesquisa Direitos Humanos, inserida no grupo de pesquisa Dimensões de Conhecimento do Poder Judiciário, da Escola Superior da Magistratura do Estado de Ceará (ESMEC). Bolsista do Programa de Estudantes-Convênio de Pós-Graduação, da CAPES-Brasil. E-mail: desgui69@gmail.com.

2 Emergência de saúde pública de importância internacional significa um evento extraordinário que constitui um risco para a saúde pública para outros Estados, em virtude da propagação internacional de doença e por potencialmente requerer exigir uma resposta internacional coordenada (Agência Nacional de Vigilância Sanitária [ANVISA], 2009).

3 O termo "pandemia" se refere à distribuição geográfica de uma doença e não à sua gravidade. A designação reconhece que, no momento, existem surtos de COVID-19 em vários países e regiões (Organização Pan Americana de Saúde [OPAS], 2020).

A pandemia de Covid-19 produz repercussões não apenas de ordem biomédica e epidemiológica em escala global (WHO, 2020), mas também repercussões e impactos sociais, econômicos, políticos, culturais, históricos, entre outras. De igual modo, permitiu o recrudescimento das atividades criminosas e exacerbou as situações do tráfico de pessoas (*Global Initiative Against Transnacional Organized Crime,* 2020; Nações Unidas Brasil, 2020; Escritório das Nações Unidas contra Drogas e Crimes [UNODC], 2020; I*nternational Labour Organization* [ILO], 2020).

COVID-19 *VERSUS* TRÁFICO DE PESSOAS: O QUE É, AFINAL?

A *COVID*-19 "não é sem precedentes" (Piper, 2020, p. 7), uma vez que as suas origens são atribuídas a diversas causalidades que estão fora dela. Esse entendimento é aflorado em diversas publicações saídas logo após a declaração da pandemia em março de 2020. Alain Badiou, na sua publicação intitulada *Sobre a situação epidêmica,* referiu o seguinte:

> [...] estamos a lidar com **"nada de novo sob o sol contemporâneo".** Seu nome é SARS-2, ou seja, "Síndrome Respiratória Aguda Grave – 2", um nome que assinala a "segunda vez" desta identificação, após a epidemia da SARS-1, que se espalhou por todo o mundo na Primavera de 2003 (Badiou, 2020, p. 35; grifou-se).

Considera-se que o "Corona entra pela porta da frente como um monstro familiar" (Davis, 2020, p. 4). Tal concepção, igualmente, está assente na exposição de David Harvey, ao se referir sobre o "mal entendido" que assolou o mundo em pensar que a *COVID*-19 era algo fácil de conter e de baixo impacto. Tal como assevera na sua afirmação: "Quando a COVID-19 apareceu, a reação dominante foi a de apresentá-la como uma repetição da SARS, mostrando que o pânico era novamente desnecessário". (Harvey, 2020, p. 16).

Ante o exposto, a ideia prevalecente coloca a *COVID*-19 como sendo descendente da SARS-1[4], o que denota a inação das autoridades governamentais por não terem procedido à sua investigação logo após o surto em

4 SARS em inglês *Severe Acute Respiratory Syndrome,* em português Síndrome Respiratória Aguda Grave,, é um vírus identificado em 2003. Também denominado SARS-CoV é considerado um vírus animal de um reservatório animal ainda incerto (talvez morcegos), que se espalhou para outros animais (gatos civetas) e primeiros humanos infectados na província de Guangdong, no sul da China, em 2002 (WHO, 2020).

2003, pois esta teria disponibilizado ao mundo da Medicina verdadeiros instrumentos de intervenção contra a atual pandemia.

Paralelamente a isso, se apontam as origens da crise ao capitalismo, tal como denuncia Davis (2020), ao mostrar que o atual sistema econômico (o capitalismo) é o principal culpado pelo terrível estado de preparação global para detectar e responder a novas doenças, no sentido em que a *COVID*-19 é a vingança da natureza por mais de 40 anos de maus tratos grosseiros e abusivos da natureza sob a tutela de um extrativismo neoliberal violento e desregulado, situação justificada pelo facto de, por exemplo, países menos neoliberais (China, Coreia do Sul, Taiwan e Singapura) terem atravessado a epidemia da melhor maneira (Harvey, 2020).

Na sequência da consideração do capitalismo, assim como do neoliberalismo como sendo fundamentos da crise, Alain Bihr, numa publicação sobre um contexto específico da França, intitulada "França: pela socialização do aparato de saúde", esclarece que o fracasso das políticas neoliberais de saúde deve, não apenas, criar oportunidade para denunciar a falência dos fundamentos ideológicos do neoliberalismo, mas também a irresponsabilidade dos governantes presentes e passados que conduziram a essas políticas que levaram a França ao desastre (Bihr, 2020).

Diversas inquietações são levantadas ante o quadro expresso pela pandemia, cujas respostas "estão ainda por vir", uma vez que não é possível compreender a eficácia das soluções que estão a ser tomadas. Com efeito, de entre as diversas possibilidades, Berardi (2020) questiona se é possível "sair da pandemia", cujas condições foram criadas pelo neoliberalismo, pelos cortes na saúde pública, pela hiper-exploração nervosa. De semelhante maneira, Boaventura de Sousa Santos (2020) questiona acerca de que potenciais conhecimentos decorrem da pandemia do coronavírus (Santos, 2020), dada a incerteza que dela surge.

Parece não haver respostas, de um ou de outro ponto, senão a implementação de medidas de prevenção e contenção, uma vez que "*El virus corre más rápido que las medidas de contención*" (Birardi, 2020, p. 52), não somente na Itália como se referia Franco Berardi, mas também em todos os lugares do mundo, afetando todas as pessoas (causando-lhes infecções, perdas, mortes, depressões entre outras enfermidades e desconforto), assim como em todas as dimensões, sejam elas políticas, económicas, sociais e culturais, entre outras.

Recentemente, no cerne das comemorações do "Dia Mundial do Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas"[5], o secretário-geral da Organização das Nações Unidas (ONU), António Guterres, lembrou que a pandemia de *COVID*-19 expôs e exacerbou muitas desigualdades globais, criou novos obstáculos no caminho para alcançar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)[6] e deixou milhões de pessoas em maior risco de serem traficadas para exploração sexual, trabalho forçado, casamento forçado e outros crimes (Nações Unidas Brasil, 2020).

O tráfico de pessoas[7] "é uma preocupação de segurança pública a nível mundial e os Estados-membros da SADC[8] não estão imunes ao mesmo, quer como uma fonte, rota de trânsito ou países de destino para as vítimas" (*Southern African Development Community* [SADC], 2016, p. 2). Igual realidade observa-se em quase todos os países, traduzindo-se, deste modo, como sendo uma preocupação global.

Em resposta a esse problema, as Nações Unidas elaboraram o Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra a Criminalidade Orga-

5 O Dia Internacional contra o Tráfico de Seres humanos homenageia a campanha realizada pela ONU para a prevenção e redução dos crimes associados com o tráfico de pessoas. Este dia foi criado pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 2013. Essa celebração é uma das iniciativas incluídas no "Plano de Ação Global para combater o Tráfico de Pessoas". O plano também foi adotado pela Assembleia Geral em 2010. O principal objetivo deste dia é aumentar a conscientização relativamente ao estado das vítimas do tráfico humano. Da mesma maneira, procura promover e proteger os direitos das pessoas que estão em tal situação. Este dia é comemorado em 30 de julho de cada ano (*WinCalendar,* 2020).

6 Os 17 ODS buscam concretizar os direitos humanos de todos e alcançar a igualdade de gênero e o empoderamento das mulheres e meninas. Eles são integrados e indivisíveis, e equilibram as três dimensões do desenvolvimento sustentável: a econômica, a social e a ambiental. Os ODS visam, de entre outras ações, garantir que todos os seres humanos possam realizar o seu potencial em dignidade e igualdade, em um ambiente saudável (Ministério de Relações Exteriores, 2020).

7 Sob ponto de vista conceitual, o Protocolo de Palermo (2000) define o tráfico de pessoas como o recrutamento, o transporte, a transferência, o alojamento ou o acolhimento de pessoas, recorrendo à ameaça ou ao uso da força ou a outras formas de coação, ao rapto, à fraude, ao engano, ao abuso de autoridade ou de situação de vulnerabilidade ou à entrega ou aceitação de pagamentos ou benefícios para obter o consentimento de uma pessoa que tem autoridade sobre outra, para fins de exploração. A exploração deverá incluir, pelo menos, a exploração da prostituição de outrem ou outras formas de exploração sexual, o trabalho ou serviços forçados, a escravatura ou práticas similares à escravatura, a servidão ou a extração de órgãos (Decreto n. 5.017, 2004).

8 A SADC, em inglês *Southern African Development Community,* em português Comunidade de Desenvolvimento da África Austral, existe desde 1980, após a sua fundação no dia 1 de abril deste ano, em Lusaka, Zâmbia. Desde essa data até 17 de agosto de 1992, quando foi transformada em SADC, foi conhecida por Conferência de Coordenação do Desenvolvimento da África Austral (SADCC). A SADC foi criada ao abrigo do art. 2.° do Tratado da SADC por Estados-Membros representados pelos respectivos Chefes de Estado e de Governo ou seus representantes devidamente autorizados para liderarem o processo de integração económica da África Austral, com objetivo de alcançar, por via da integração regional, o desenvolvimento econômico, paz e segurança, aliviar a pobreza, melhorar o padrão e qualidade de vida dos povos da África Austral e apoiar os que são socialmente desfavorecidos (SADC, 2017, pp. 6-7).

nizada Transnacional, relativo à Prevenção, Repressão e à Punição do Tráfico de Pessoas, em especial de Mulheres e Crianças, conhecido por Protocolo de Palermo de (2000)[9]. Essa decisão foi tomada tendo em consideração a ideia de que

> [...] uma ação eficaz para prevenir e combater o tráfico de pessoas exige por parte dos países de origem, de trânsito e de destino uma abordagem global e internacional que inclua medidas destinadas a prevenir esse tráfico, a punir os traficantes e a proteger as vítimas do mesmo, protegendo desse jeito os seus direitos fundamentais internacionalmente reconhecidos. (Decreto n. 5.017, 2004).

Com efeito, essa norma, considerada o principal instrumento internacional com o mandato de prevenir e combater o tráfico de pessoas, deixa claras três linhas de intervenção - a prevenção, o combate e a proteção às vítimas - cujas ações devem ser desenvolvidas em observância e garantia dos direitos humanos das pessoas, conforme estão salvaguardados na Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH)[10], nos instrumentos continentais e regionais sobre a matéria, visto que a segurança da pessoa é uma preocupação universal, como alude o art. 3º, da DUDH, ao estabelecer que *"Todo ser humano tem direito à vida, à liberdade e à segurança pessoal"* (Declaração Universal dos Direitos Humanos [DUDH], 1948, *on-line*).

Paradoxalmente, essa proteção universal cujas premissas estão circunscritas à proteção da dignidade humana[11] é acompanhada pelo recru-

9 O Protocolo de Palermo (2000) foi adotado em Palermo, na Itália, pela Resolução A/RES/55/25, de 15 de novembro de 2000 ,na 55ª Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas. De acordo com o art. 2º, os objetivos do Protocolo de Palermo (2000) são: a) Prevenir e combater o tráfico de pessoas, prestando uma atenção especial às mulheres e às crianças; b) Proteger e ajudar as vítimas desse tráfico, respeitando plenamente os seus direitos humanos; e c) Promover a cooperação entre os Estados Partes de forma a atingir esses objetivos (Decreto n. 5.017, 2004).

10 A Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) é um documento-marco na história dos direitos humanos. Elaborada pelos representantes de várias origens jurídicas e culturais de todas as regiões do mundo, a Declaração foi proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em Paris, em 10 de dezembro de 1948, por meio da Resolução 217 A (III) da Assembleia Geral das Nações Unidas como uma norma comum a ser alcançada por todos os povos e nações. Trata-se de um instrumento que estabelece, pela primeira vez, a proteção universal dos direitos humanos (Nações Unidas Brasil, 2020).

11 Preceito que se revitalizou e se universalizou após profundas atrocidades que a humanidade sofreu no século XX. A dignidade humana se considera como sendo a qualidade intrínseca e distintiva de cada ser humano que o faz merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade, implicando, neste sentido, um complexo de direitos e deveres fundamentais que protejam a pessoa tanto contra todo e qualquer ato de cunho degradante e desumano, como venham a lhe garantir as condições existenciais mínimas para uma vida saudável, além de propiciar e promover a sua participação ativa e co-responsável nos destinos da própria existência e da vida em comunhão com os demais seres (Starlet, 1988, pp. 44-62).

descimento de várias ameaças à segurança da pessoa, sendo no caso em concreto o tráfico de pessoas e a *COVID-19*. Refere-se, neste contexto, à segurança humana como "uma visão central da segurança do indivíduo, onde [se] inclui a obrigação dos Estados em providenciar um ambiente de igualdade, participação, democracia, direitos humanos" (Celliers, 2004, p. 12), tendo em consideração "decisões e ações que não ameaçam a vida humana, liberdade e outros direitos básicos". (Hammersted, 2004).

Nessa concepção de segurança humana, que dá centralidade ao indivíduo, não apenas ao Estado[12], se visualiza potencial enfoque à proteção da pessoa contra interrupção súbita e dolorosa dos padrões de vida quotidiana – seja em casa, no serviço ou na comunidade (*United Nations Development Programme* [UNDP], 1994), na medida em que esta visa a salvaguardar/proteger a vida humana de ameaças críticas, garantindo o gozo dos direitos e liberdades fundamentais das pessoas (Alkire, 2003).

De efeito, o tráfico de pessoas traduz-se como ameaça à segurança humana, na medida em que as pessoas, ao serem traficadas e tratadas como objetos de negócio, têm ameaçado, de modo crítico, o gozo dos seus direitos e liberdades fundamentais, uma vez que elas são sujeitas a tratamentos cruéis e desumanos, retirando-lhes, ainda, o direito à vida.

Esse posicionamento fundamenta-se em informações dos relatórios globais sobre tráfico de pessoas, elaborados pelo UNODC durante o período de 2009 a 2018[13], os quais providenciam informações e dados estatísticos que denunciam a dimensão e a gravidade do problema do tráfico de pessoas no mundo.

De maneira ilustrativa, o Relatório Global sobre Tráfico de Pessoas, publicado em 2009, identificou 11.706 casos em 2003 e o registo de 14.909 casos em 2006, em 71 países, o que representa um crescimento na ordem de 27% (UNODC, 2016). Essa mesma tendência se verifica nos casos de tráfico

12 De acordo com a *Human Security Approach,* a segurança humana está focada no indivíduo, tal significando que, "enquanto as visões tradicionais de segurança estão centradas no Estado, em interesses territoriais e agressões externas, a abordagem da segurança humana chama a atenção para o bem-estar das pessoas" (Muloongo, 2005, p. 9), o que significa, por outras palavras, que "a abordagem de segurança humana equivale à segurança das pessoas e não de territórios". (Alkire, 2003, p. 2).

13 O Escritório das Nações Unidas contra Drogas e Crime (UNODC) baseia seu trabalho nas três convenções internacionais de controle de drogas, nas convenções contra o crime organizado transnacional e contra a corrupção e nos instrumentos internacionais contra o terrorismo. Nesse âmbito, atinente à prevenção e combate ao tráfico de pessoas, publicou desde 2009 cinco relatórios globais (Relatório Global sobre Tráfico de Pessoas de 2009, 2012, 2014, 2016 e 2018). Paralelamente a estes, há outras publicações, que abordam sobre temáticas específicas relacionadas ao tráfico de pessoas, nomeadamente, planos e manuais, entre outras (UNODC, 2020).

de pessoas reportados nos relatórios de 2016 e 2018, agrupados por sexo (ver figuras 1 e 2).

Figura 1: Casos de 2016 agrupados por sexo

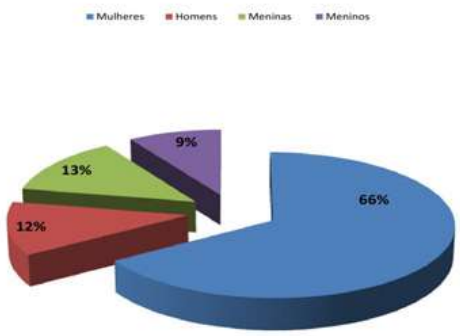
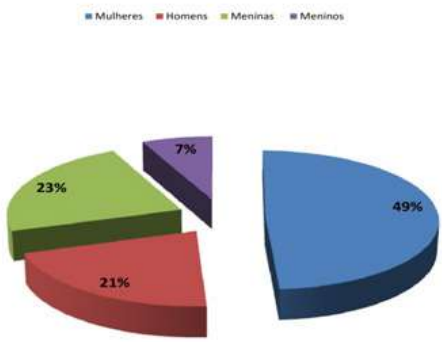


Figura 2: Casos de 2018 agrupados por sexo



Fonte: Elaboração própria, com base em dados do UNODC (2016, 2018).

De maneira genérica, os gráficos 1 e 2, que representam dados dos dois últimos relatórios globais sobre o tráfico de pessoas, denunciam a dimensão do problema ao nível do mundo. De modo específico, nos dois casos, é notória a susceptibilidade da mulher ao tráfico de pessoas, com cerca de 70% de casos reportados, seguido dos homens com um pouco mais de 20% (UNODC, 2018). Esse fato exprime-se como ameaça grave à segurança das vítimas, quanto de qualquer pessoa, independentemente da sua raça, sexo, idade, cor da pele, condição física ou de saúde, religião, opção sexual, comportamento social, classe econômica, nível de escolaridade, posicionamento político ou mesmo ideológico.

A *COVID*-19, por sua vez, é um grave problema para a saúde. Além disso, os reflexos de coronavírus atingem outros setores, tais como a segurança de cunho econômico, alimentar, social e pública entre outras, perfazendo um "espectro maior", que é a segurança humana, tal como se apura das concepções de Celliers (2004), Hammerstad (2004) e Alkire (2003), cuja convergência aflora na proeminência da segurança humana, visando à garantia dos di-

reitos humanos das pessoas, focando no indivíduo e em suas liberdades nas dimensões individual, familiar e comunitária, assim como nos domínios político, econômico, de saúde, social, comunitário, alimentar e ambiental (UNDP, 1994).

Hammersted (2004), ao se debruçar sobre decisões e ações que não põem em risco a vida das pessoas, suas liberdades e direitos, leva à tona decisões e ações de dois polos divergentes, mas que se complementam – as pessoas, por um lado, e o Estado, por outro.

As pessoas ganham centralidade na medida em que suas decisões e ações contribuam para a contaminação de outras pessoas, quando, ante recomendações, por exemplo, sobre o uso de máscaras em espaços públicos, o cumprimento de regras de distanciamento e isolamento social, assim como de medidas declaradas de quarentena não o fazem, consciente ou inconscientemente, afetando, deste modo, a segurança das outras pessoas.

O Estado, por sua vez, é susceptível de constituir ameaça à segurança humana, quando suas decisões e ações forem irresponsáveis, sejam pela não observância de recomendações emanadas das entidades legitimadas para emitir pareceres ou recomendações sobre a *COVID*-19, entidades científicas, entre outras. De igual modo, serão nefastas decisões ou ações negligentes por parte dos dirigentes dos Estados que tomarem tais posicionamentos sem considerar as especificidades dos seus países, bem como sua situação política, econômica, social e cultural.

AS VULNERABILIDADES DO TRÁFICO DE PESSOAS SE ACENTUAM COM A *COVID-19*?

A indagação que nomeia e inicia este segmento “não é trivial”, pois sua colocação é alicerçada em uma série de evidências produzidas desde a declaração de emergência de saúde pública de importância internacional e da pandemia, respectivamente, em janeiro e março de 2020. A *University of Nottinghan,* na figura 3, evidencia, a título exemplificativo, “algumas” publicações e temáticas que traduzem o alerta sobre o agravamento da vulnerabilidade das pessoas ao tráfico, em decorrência da *COVID*-19, assim como a tomada de medidas de prevenção e contenção do vírus, adotadas pelos Estados e outros agentes envolvidos na sua mitigação.

Figura 3: Publicações: conexão entre o tráfico de pessoas e COVID-19

Fonte: Adaptado pelo autor com base em dados da *University of Nottinghan* (2020).

Acirradas respostas sobre a *COVID-19* estão sendo desenvolvidas em todos os países. Na sequência, oficiais das Nações Unidas alertaram que o "tráfico de pessoas é um crime parasita que se alimenta da vulnerabilidade, prospera em tempos de incerteza e lucra com a inação" (Nações Unidas Brasil, 2020), uma vez que os traficantes visam aos mais vulneráveis e desesperados. Na mesma proporção, a pandemia está colocando o mundo sob enorme pressão, afetando a vida de todos, numa circunstância em que as medidas adotadas para achatar a curva de contágio incluem quarentena obrigatória, toque de recolher e confinamentos, restrições de viagens e limitações nas atividades econômicas e na vida pública.

Perante tal situação é que o UNODC alerta sobre maior risco para as vítimas de tráfico de pessoas, cuja conclusão fora extraída do balanço, por si realizado, intitulado "Impacto da Pandemia COVID-19 no Tráfico de Pessoas: conclusões preliminares e mensagens com base em um rápido balanço", onde afirma que,

> [...] à primeira vista, essas medidas de controle e o aumento da presença da polícia nas fronteiras e nas ruas pareçam dissuadir o crime,

> também podem levá-lo mais ainda à clandestinidade. [Essa conclusão surge, uma vez que no] tráfico de pessoas, os criminosos estão ajustando seus modelos de negócios ao 'novo normal' criado pela pandemia, especialmente por meio de abuso das modernas tecnologias de comunicação. Ao mesmo tempo, a COVID-19 afeta a capacidade das autoridades estatais e das organizações não-governamentais em fornecer serviços essenciais às vítimas desse crime. (UNODC, 2020, p. 1)

Há receios, em consequência dessa situação, de que a *COVID*-19 esteja dificultando ainda mais a tarefa de identificar as vítimas do tráfico de pessoas, que estão mais expostas à contração do vírus, uma vez que menos equipadas para evitá-lo e com reduzido acesso à assistência médica para garantir sua recuperação. Aliado a isso, por parte das autoridades estatais e das organizações não governamentais (ONGs), estão os desafios inerentes ao desenvolvimento de operações essenciais e práticas para apoiar as vítimas de tráfico de pessoas, devido ao ajustamento de medidas internas dos países, de acordo com suas prioridades no enfrentamento da pandemia.

Acrescenta-se, igualmente, o aumento dramático do desemprego e reduções de renda, especialmente, em trabalhadores com salários baixos e do setor informal. Para isso atenta o Relatório de Monitoria da Organização Internacional do Trabalho (OIT), intitulado "*COVID-19 and the world of work: Impact and policy responses",* ao considerar que as estimativas iniciais sobre a empregabilidade mundial apontam para um aumento significativo no desemprego[14] e subemprego[15] durante a pandemia[16] (ILO, 2020).

14 O desemprego é uma condição em que pessoas se encontram quando não possuem atividades que lhes sejam rentáveis. A taxa de desemprego é calculada em termos do número de pessoas desempregadas como percentagem da população ativa. Permite medir a proporção da população ativa que não tem emprego e está ativamente à procura de um emprego durante um período de referência. (Organização Internacional de Trabalho [OIT], 2013).

15 O subemprego reflete a subutilização da capacidade produtiva da população com emprego, incluindo a que resulta de um sistema económico deficiente ao nível nacional ou regional. Relaciona-se com uma situação alternativa de emprego, na qual as pessoas desejam trabalhar e estão disponíveis para fazê-lo. Os indicadores de situações de emprego inadequado que afetam as aptidões e o bem-estar dos trabalhadores podem diferir segundo as circunstâncias nacionais e relacionam-se com características do emprego, tais como a utilização das qualificações, o grau e o tipo de riscos económicos, os horários de trabalho e o trajeto para se dirigir ao trabalho, a segurança e a saúde, assim como as condições de trabalho em geral. Em grande medida, os conceitos estatísticos que visam a descrever tais situações, ainda não foram suficientemente desenvolvidos, razão pela qual as pessoas com emprego podem estar simultaneamente em subemprego e em situação de emprego inadequado (ILO, 2020).

16 Recorrendo a distintas realidades que revelam o impacto da *COVID*-19 no crescimento do PIB global, as estimativas preliminares da OIT indicam um aumento no desemprego global entre 5,3 milhões (cenário "baixo") e 24,7 milhões (cenário "alto") de um nível básico de 188 milhões em 2019. O cenário "médio" sugere um aumento de 13 milhões (7,4 milhões em países de alta renda) (ILO, 2020).

A situação identificada veio a expor casos de pessoas que já eram vulneráveis, deixando-as em condições mais precárias[17]. Outro desafio está associado ao fato de elas, exploradas no trabalho, incluindo as vítimas de tráfico de pessoas, não poderem ser identificadas como vítimas que precisam de apoio, não sendo viável, por tal pretexto, que recebam proteção e segurança (*La Strada International,* 2020). Tal contexto se agrava, uma vez que as medidas para conter a propagação de coronavírus estão expondo as vítimas de tráfico de pessoas a uma maior exploração e limitando seu acesso a serviços essenciais, tal como explica a Diretora-executiva do UNODC, Ghada Waly,

> [...] com a COVID-19 restringindo o movimento, desviando recursos para a aplicação da lei e reduzindo os serviços sociais e públicos, as vítimas de tráfico de pessoas têm ainda menos chance de escapar e encontrar ajuda. Enquanto trabalhamos juntos para superar a pandemia global, os países precisam manter abertos os abrigos e linhas diretas, salvaguardar o acesso à justiça e impedir que pessoas mais vulneráveis caiam nas mãos do crime organizado. (UNODC, 2020).

Como se observa, há um claro apelo à união de esforços, tanto para lidar com a pandemia, assim como no sentido de reduzir as vulnerabilidades que submetem a risco as pessoas (susceptíveis de serem vítimas de tráfico de pessoas). Esse chamamento é aflorado no Relatório sobre Tráfico de Pessoas, do Departamento dos Estados Unidos da América, mostrando que as implicações da pandemia aumentaram a necessidade de todas as partes interessadas trabalharem juntas na luta, mais do que nunca, pois os traficantes de seres humanos atacam os mais vulneráveis e procuram oportunidades para explorá-los (*United States of America Department,* 2020).

Em decorrência dessas restrições, muitas vítimas, mesmo as que tenham sido, possivelmente, resgatadas dos cativeiros, não podem voltar para casa porque as fronteiras estão fechadas em consequência da pandemia. Entrementes, outras enfrentam atrasos nos procedimentos legais para o seu repatriamento às suas zonas de origem, ao passo que outras, ainda, deparam a redução no suporte e na proteção em que confiam e, outras, por fim, cor-

17 Essas situações são observadas na indústria de vestuário, agricultura e agropecuária, passando pela manufatura e pelo trabalho doméstico.

rem riscos de mais abuso e intensificação da exploração e violência por parte dos traficantes.

No que respeita às crianças, particularmente, consideradas pelo Relatório Global sobre o Tráfico de Pessoas, de 2018, como sendo as vítimas que perfazem um total de cerca de 30% das pessoas traficadas em todo o mundo, correm riscos aliados à sua disponibilidade, causada pela interrupção das aulas,

> Parceiros que trabalham com o UNODC têm relatado que mais crianças estão sendo forçadas a irem para as ruas em busca de comida e renda, aumentando o risco de exploração. O fechamento das escolas não apenas interrompeu o acesso à educação, mas, em alguns casos, também impediu acesso à principal fonte de abrigo e nutrição. (Nações Unidas Brasil, 2020).

A vulnerabilidade de crianças ao tráfico de pessoas é igualmente apontada como preocupante, pelo Programa Mundial de Alimentação (PMA) da ONU, ao mostrar que cerca de nove milhões de crianças estão sem merenda escolar após o fechamento das escolas para conter o novo coronavírus (Rede Peteca, 2020). Em consequência dessas situações,

> Os traficantes também estão explorando cada vez mais as vulnerabilidades online das crianças e o aumento da presença digital durante o bloqueio. A pandemia COVID-19 pode aumentar significativamente a vulnerabilidade das crianças ao tráfico, especialmente em locais lotados e desprotegidos, como campos de refugiados, migrantes e deslocados internos. (*Global Initiative Against Transnacional Organized Crime,* 2020, pp. 5-7).

Essas vulnerabilidades das crianças se observam paralelamente aos grupos cuja vulnerabilidade à exploração sexual foi exacerbada e intensificada pela pandemia de coronavírus, nomeadamente mulheres, adultos de comunidades desfavorecidas e marginalizadas e refugiados e migrantes.

As situações relatadas estão se agudizando com a crise, tal como destaca a chefe da seção de tráfico de pessoas do UNODC, Ilias Chatzis, ao alertar para o fato de que, “em alguns lugares. as vítimas não têm mais acesso a abrigos, alguns abrigos até fecharam devido ao vírus e outros carecem de

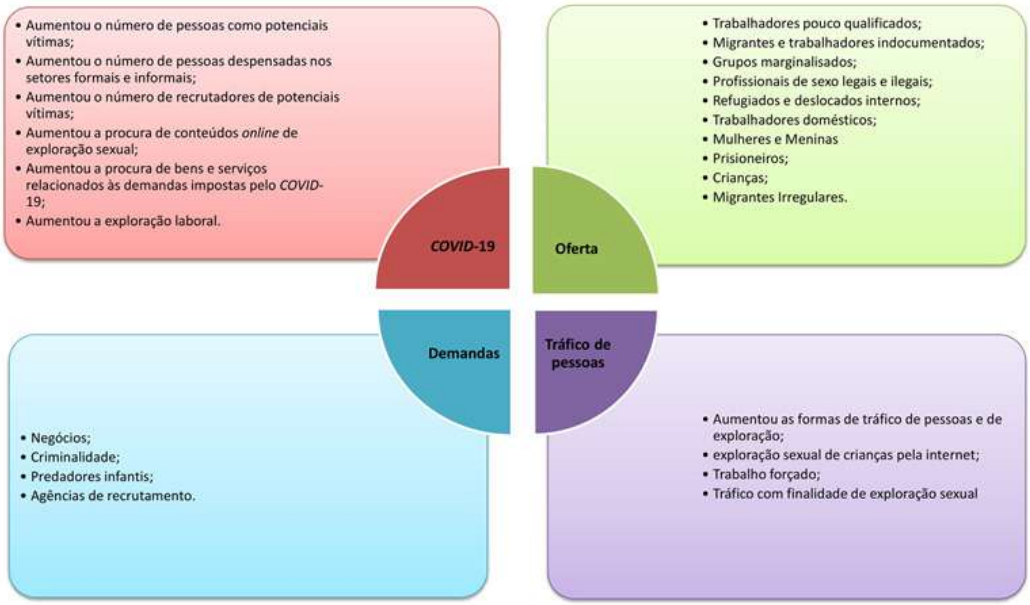
equipamentos de proteção - colocando as vítimas e os funcionários em risco". (Nações Unidas Brasil, 2020).

Relacionados ao aspecto dos abrigos, dois pontos são, também, observados: o primeiro é relacionado à capacidade limitada dos abrigos e centros que se dispõem para o acolhimento às vítimas de tráfico, porquanto relatos são reveladores de que alguns estão cheios ou com acesso restringido, por pretextos de segurança. O segundo ponto liga-se ao facto de os serviços de abrigo de vítimas de tráfico de pessoas serem, frequentemente, serviços prestados pelas ONGs, uma vez que não fazem parte das estruturas e políticas dos Estados, sendo, *ob eam causam,* geralmente excluídos do apoio governamental e dos programas públicos de saúde, o que, muitas vezes, não possibilita a aplicação de verbas públicas alocadas para resolver os problemas supervenientes, em razão da pandemia da *COVID*-19.

Em suma, Boaventura de Sousa Santos, na sua recente obra intitulada *A Pedagogia do Vírus,* publicada no início de 2020, oferece "opiniões" sobre os ensinamentos que decorrem da pandemia de coronavírus, assim como a adaptação da sociedade perante a doença. Questiona sobre as melhores condições a serem seguidas em face das medidas de prevenção e recomendações da OMS perante a pandemia. Igualmente, se permite a pensar sobre o "futuro" que se apresenta vestido de uma utopia que ele chama "normalidade". Além disso, permite ao leitor desenhar possíveis cenários ante a realidade que se vive atualmente (Santos, 2020).

Por esses pretextos, é viável se concluir que o coronavírus traduz uma dimensão pedagógica, teoricamente denunciada por Boaventura de Sousa Santos, uma vez que coloca o mundo, os países, as comunidades e as pessoas diante de uma realidade que os ensina – sobre o passado, o presente e o futuro. No que respeita ao tráfico de pessoas, como ameaça aos seus direitos, essa pedagogia não é excludente, particularmente quando se refere as suas vulnerabilidades diante da *COVID*-19, tal como se pode apurar da figura 4, que denuncia, de uma parte, as vulnerabilidades do tráfico de pessoas, e, *in alia manu*, a sua intensificação causada pela *COVID*-19.

Figura 4: Impacto da oferta-demanda induzida por coronavírus ao tráfico de pessoas



Fonte: Adaptado com base em *Global Initiative Against Transnacional Organized Crime* (2020).

O *COVID*-19 exacerbou as situações do tráfico de pessoas, uma vez que aumentou as condições para o abuso e exploração, levou à mudança de prioridades nas intervenções dos agentes e aplicação de financiamentos, desafiou as respostas tradicionais às situações de crise, com particular enfoque ao enfrentamento ao tráfico de pessoas e reduziu a ciber-segurança[18].

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Atualmente se desenvolvem, em todo o mundo, pesquisas académicas e científicas no sentido de fornecer verdadeiros conhecimentos sobre a *COVID*-19, assim como providenciar antídotos para o seu enfrentamento. Paralelamente aos esforços que estão a ser desenvolvidos ao nível das uni-

18 Cibersegurança é a prática que protege computadores e servidores, dispositivos móveis, sistemas eletrônicos, redes e dados contra ataques maliciosos. Também é chamada de segurança da tecnologia da informação ou segurança de informações eletrônicas. De entre as diversas ameaças virtuais, importa destacar os crimes virtuais. Estes incluem indivíduos ou grupos que visam os sistemas para a prática de crimes diversos (Kaspersky, 2020).

versidades, em diversos centros de excelência acadêmica e instituições de pesquisas e laboratórios, ações contingentes estão em curso em face da rápida disseminação do vírus em todas as partes do globo. São medidas circunstanciais recomendadas pela OMS, tomadas pelos governos logo após a declaração da pandemia em março de 2020, tais sejam: restrições de viagens e liberdade de movimento, sujeição para o uso de máscaras em espaços públicos, o cumprimento de regras de distanciamento e isolamento social, medidas declaradas de quarentena, entre outras.

O tráfico de pessoas, assim como a *COVID*-19, ameaçam a segurança das pessoas, uma vez que atentam contra os seus direitos humanos, afetando sobremaneira o pleno gozo dos seus direitos fundamentais. Criticamente, a *COVID*-19 expôs as vulnerabilidades das pessoas, uma vez que as tornou potenciais a contraírem o vírus, dado o seu alto grau de contágio. De igual modo, agravou as vulnerabilidades das potenciais vítimas do tráfico de pessoas, por acentuar as diversas modalidades de tráfico e exploração, em virtude daprocura, por parte dos traficantes, de novos negócios e a intensificação de ações criminais e desenho de novos "modos de agir" em resposta às medidas restritivas tomadas pelos Estados em todo o mundo.

Esforços globais que visam a mitigar os efeitos da pandemia em situações do tráfico de pessoas estão em curso, como jeito de fornecer visão geral abrangente e oportuna por intermédio de informações transparentes, respostas holísticas e dimensionadas, tendo em consideração a prevenção, o combate e a proteção às vítimas do tráfico de pessoas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Agência Nacional de Segurança Sanitária. (2009). *Regulamento Sanitário Internacional – 2005.* Brasília: ANVISA.

Alkire, S. (2003). *A Conceptual Framework for Human Security.* Working Paper 2. Havard: University of Oxford.

Badiou, A. (2020). Sobre a Situação Epidêmica. In: Davis, M. (Org.), *Coronavírus e a luta de classes* (pp. 35-44). Brasil: Terra sem Amos.

Badiou, A. (2020). Sobre la situación epidémica. In: AMADEO, P. (Org.). *SOPA DE WUHAN: Pensamiento contempoâneo en tiempos de pandemias* (pp. 67-78). Argentina: ASPO.

Berardi, F. B. (2020). Crónica de la psicodeflación. In: Amadeo, P. (Org.), *SOPA DE WUHAN: Pensamiento contempoâneo en tiempos de pandemias* (pp. 35-54). Argentina: ASPO.

Bihr, Alain. (2020). França: pela socialização do aparato de saude. In: Davis, M. (Org.), *Coronavírus e a luta de classes* (pp. 25-30). Brasil: Terra sem Amos.

Celliers, J. (2004). *Human Security in Africa – A Conceptual Framework for Review. African Human Security Initiative.* África do Sul: Editora ComPress.

Davis, M. (2020). A crise do coronavírus é um monstro alimentado pelo capitalismo. In: Davis, M (Org.), *Coronavírus e a luta de classes* (pp. 5-12). Brasil: Terra sem Amos.

Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948. Recuperado de http://www.mp.go.gov.br/portalweb/hp/7/docs/declaracao_universal_dos_direitos_do_homem.pdf

Decreto n. 5.017, de 12 de março de 2004. Promulga o Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional Relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em Especial Mulheres e Crianças. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5017.htm

Escritório das Nações Unidas Contra Drogas e Crime. (2020). Impacto da Pandemia COVID-19 no Tráfico de Pessoas: conclusões preliminares e mensagens com base em um rápido balanço. Austria: Viena International Centre. Recuperado de https://drive.google.com/file/d/1vPxgWgQdsJUSejIsE0Zl-01Cj3JqnN37G/view

Escritório das Nações Unidas Contra Drogas e Crime. (2020). Publicações UNODC. 2020. Recuperado de https://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/trafico-de-pessoas/publicacoes.html

Escritório das Nações Unidas contra Drogas e Crimes (2016). *Global Report on Trafficking in Persons 2016.* Nova York: Publicação das Nações Unidas. Recuperado de https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/glotip/2016_Global_Report_on_Trafficking_in_Persons.pdf

Escritório das Nações Unidas contra Drogas e Crimes (2018). Relatório Global sobre o Tráfico de Pessoas 2018. Nova York: Publicação das Nações Unidas. Ecuperado de https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil//Topics_TIP/Publicacoes/TiP_PT.pdf

Escritório das Nações Unidas contra Drogas e Crimes. (2020). Covid-19: UNODC alerta sobre maiores riscos para as vítimas de tráfico de pessoas. Recuperado de https://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/frontpage/2020/05/covid-19-unodc-alerta-para-maiores-riscos-para-vtimas-do-trfico-de-pessoas.html

Escritório das Nações Unidas contra Drogas e Crimes. (2020). Impacto da Pandemia COVID-19 no Tráfico de Pessoas: conclusões preliminares e mensagens com base em um rápido balanço. Austria: Viena International Centre. Recuperado de https://www.unodc.org/documents/Advocacy-Section/HTMSS_Thematic_Brief_on_COVID19_-_PG.pdf

Global Initiative Against Transnacional Organized Crime. (2020). A*ggravating Circumstances: how coronavirus impact human trafficking.* Geneva: Globalinitiave.net. Recuperado de https://globalinitiative.net/wp-content/uploads/2020/06/Aggravating-circumstances-How-coronavirus-impacts-human-trafficking-GITOC-1.pdf

Hammerstad, A. (2004). *Africa Commitment to Democracy in Theory and Practice*. *A review of Eight NEPAD Countries, African Human Security Initiative AHS.* Paper 1. UK – Departament for International Development.

Harvey, D. (2020). Política anticapitalista em tempos de *COVID*-19. In: Davis, M (Org.), *Coronavírus e a luta de classes.* (pp. 13-24). Brasil: Terra sem Amos.

International Labour Organization. (2020). *COVID-19 and the world of work: Impact and policy responses.* Recuperado de https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/briefingnote/wcms_738753.pdf

International Labour Organization. (2020). COVID-19 and the world of work: Impact and policy responses. Recuperado de https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/briefingnote/wcms_738753.pdf

International Labour Organization. (2020). Resolução relativa à medição do subemprego e das situações de emprego inadequado. Recuperado de http://www.ilo.org/public/portugue/bureau/stat/res/underemp.htm#:~:text=O%20subemprego%20reflecte%20a%20subutiliza%C3%A7%C3%A3o,est%C3%A3o%20dispon%C3%ADveis%20para%20o%20fazer.

Kaspersky. (2020). O que é cubersegurança. Recuperado de https://www.kaspersky.com.br/resource-center/definitions/what-is-cyber-security

La Strada International. (2020). *The impact of COVID-19 on the protection of rights of trafficked and exploited persons.* Recuperado de http://lastradainternational.org/lsidocs/3351-LSI%20statement%20-%20Impact%20of%20COVID-19%20on%20the%20protection%20of%20rights%20of%20trafficked%20and%20exploited%20persons.pdf

Ministério das Relações Exteriores. (2020). Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Recuperado de http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/desenvolvimento-sustentavel-e-meio-ambiente/134-objetivos-de-desenvolvimento-sustentavel-ods

Muloongo, K., Kibasomba, R., & Kariri, J.N. (2005). *The many faces of Human Security: Case studies of seven countries in Southern Africa. Institute for Security Studies.* Pretória: Business Print Centre.

Nações Unidas Brasil. (2020). COVID-19: UNODC alerta sobre maiores riscos para as vítimas de tráfico de pessoas. Recuperado de hhttps://nacoesunidas.org/covid-19-unodc-alerta-sobre-maiores--riscos-para-as-vitimas-de-trafico-de-pessoas/

Nações Unidas Brasil. (2020). ONU lembra importância de profissionais que combatem tráfico de pessoas no mundo. Recuperado de https://nacoesunidas.org/onu-lembra-importancia-de-profissionais-que-combatem-trafico-de-pessoas-no-mundo/

Nações Unidas Brasil. (2020). Tráfico de pessoas aproveita vulnerabilidade de migrantes e refugiados, diz ONU. Recuperado de https://nacoesunidas.org/trafico-de-pessoas-aproveita-vulnerabilidade-de-migrantes-e-refugiados-diz-onu/

Nações Unidas Brasil. (2020). Tráfico de pessoas aproveita vulnerabilidade de migrantes e refugiados, diz ONU. Recuperado de https://nacoesunidas.org/trafico-de-pessoas-aproveita-vulnerabilidade-de-migrantes-e-refugiados-diz-onu/
Organização Internacional de Trabalho. (2013). Guia para a formulação de políticas nacionais de emprego. Genebra: OIT.

Organização Pan Americana de Saúde. (2020). COVID-19 (doença causada pelo novo coronavírus). Recuperado de https://www.paho.org/bra/index.php?option=com_content&view=article&id=6101:covid19&Itemid=875

Piper, J. (2020). *Coronavírus e Cristo.* São José dos Campos, São Paulo: Fiel.

Rede Peteca. (2020). Como a pandemia do coronavírus afeta os direitos das crianças e adolescentes. Recuperado de https://www.chegadetrabalhoinfantil.org.br/especiais/trabalho-infantil-sp/reportagens/como-a-quarentena-do-coronavirus-afeta-os-direitos-das-criancas-e-adolescentes/

Santos, B. S. (2020). *A cruel pedagogia do vírus.* Coimbra: Edições Almedina, S.A.

Southern African Development Community. (2017). *Manual institucional de Identidade Institucional da SADC.* Gaborone: Secretariado da SADC.

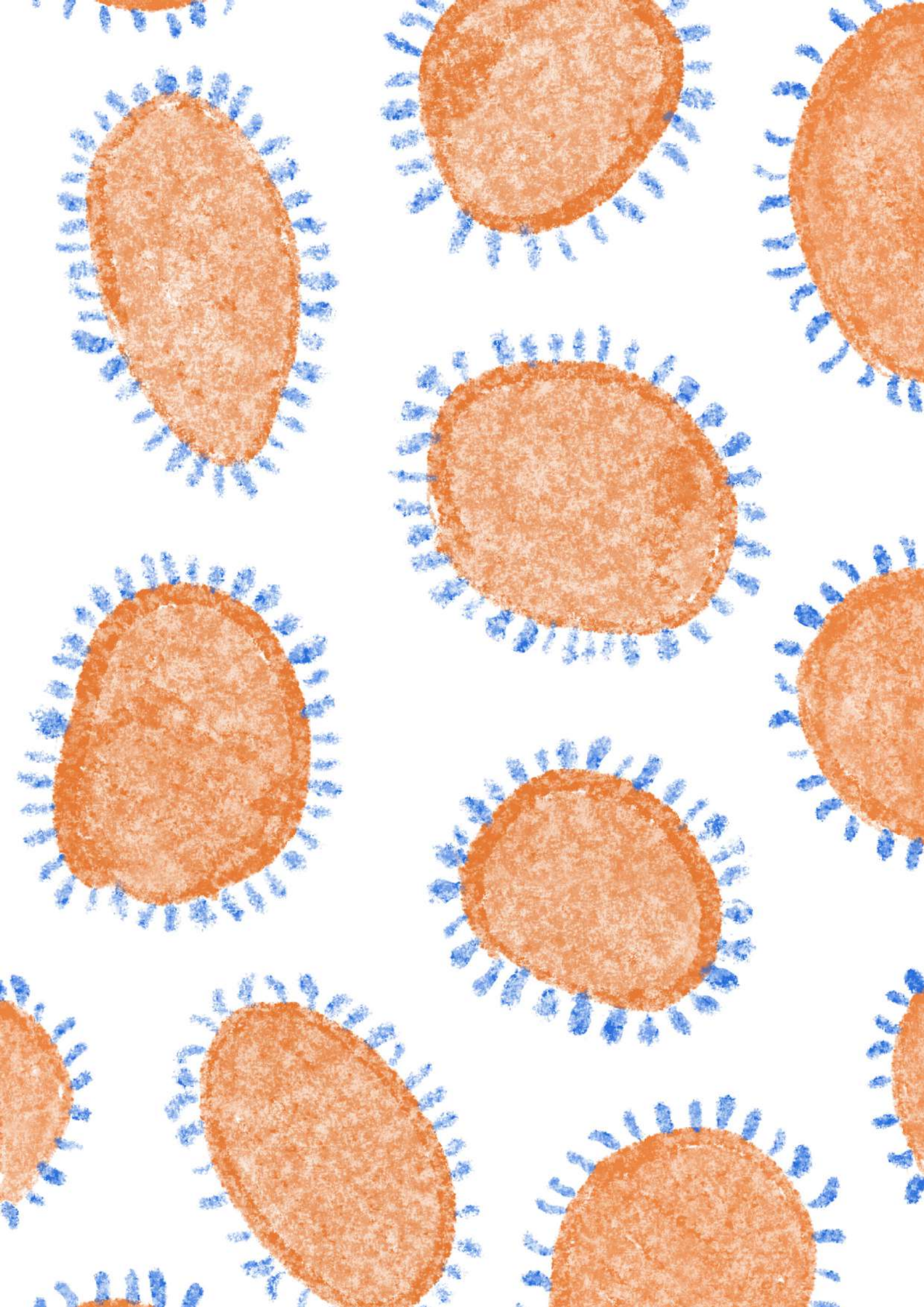
Starlet, I. W. (2002). *Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais na Constituição Federal de 1988.* 2.ed.rev.ampl.Porto Alegre: Livraria do Advogado.

United Nations Development Programme. (1994). *Human Development Report 1994.* New York. Oxford University Press.

United States of America Department. (2020). *Trafficking in Persons Report. 20th edition*. EUA: Office to Monitor and Combat Trafficking in Persons. Recuperado de https://www.state.gov/wp-content/uploads/2020/06/2020-TIP-Report-Complete-062420-FINAL.pdf

University of Nottinghan. (2020). *Right Lab COVID-19 Research and Evidence.* Recuperado de https://www.nottingham.ac.uk/research/beacons-of-excellence/rights-lab/covid-19/other-relevant-covid-19-responses.aspx

WinCalendar. (2020). Dia Internacional Contra Tráfico de seres humanos – História. Recuperado de https://www.wincalendar.com/pt/br/Dia-Contra-Trafico-Seres-Humanos

World Health Organization. (2020). Painel do WHO Coronavírus Disease (COVID-19). Recuperado de https://covid19.who.int/

World Health organization. (2020). *SARS (Severe Acute Respiratory Syndrome*. Recuperado de https://www.who.int/ith/diseases/sars/en/