

UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA (UFPB)

REVISTA DO PROGRAMA
DE PÓS GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS JURÍDICAS



Editorial

v.21, nº 48
quadrimestral 1
set. - dez.-2022

DIREITOS HUMANOS E TRANSFORMAÇÃO SOCIAL



Expediente

A revista quadrimestral eletrônica Prim@Facies: Revista do Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas da UFPB, é um periódico da área de Direito com interfaces voltadas para os Direitos Humanos, Direito ao Desenvolvimento e História do Direito. Reconhece-se que a perspectiva jurídica está em constante diálogo com a dimensão temporal e política da vida em sociedade, assim, não é possível compreender o direito em separado dos interesses sociais e econômicos. Desta forma, a publicação visa propiciar debates atualizados sobre problemas do Brasil e do mundo contemporâneo com a participação de pesquisadores de diversas universidades nacionais e estrangeiras. QUALIS B1 (Direito).

Endereço: Prim@Facies – Revista do Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas, Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Federal da Paraíba - Campus I, Castelo Branco, CEP: 58.051-900 - João Pessoa, PB - Brasil. Telefone: (83) 32167627

URL da Homepage: <https://periodicos.ufpb.br/index.php/primafacies>

Conselho de Política Editorial

Profa. Dra. Alessandra Silveira, Universidade do Minho, Centro de Estudos em Direito da União Europeia (CEDU), Portugal

Profa. Dra. Belinda Pereira da Cunha, UFPB, Brazil

Profa. Dra. Maria Aurea Cecato, UFPB, Brazil

Profa. Dra. Maria Luiza Mayer Feitosa, UFPB, Brazil

Profa. Dra. Marta Cristina Biagi, Professora e Pesquisadora, Universidad de Buenos Aires-UBA, Argentina

Profa. Dra. Preciosa Teixeira Fernandes, Universidade do Porto, Portugal

Profa. Dra. Sandrine Maljean-Dubois, Centres d'Études et de Recherches Internationales et Communautaires, France

Profa. Dra. Sofia Olarte Encabo, Universidad de Granada, España

Prof. Dr. Antonio Carlos Wolkmer, Universidade Federal de Santa Catarina, UFSC, Brazil

Prof. Dr. Armando Albuquerque de Oliveira, UFPB, Brazil

Prof. Dr. Artur Stamford da Silva, UFPE, Brazil

Prof. Dr. Claudio Claudio Pedrosa Nunes, Universidade Federal de Campina Grande (UFCG), Brazil

Prof. Dr. Emilio Santoro, Universidade de Florença, Italy

Prof. Dr. Emmanuel Berger, European University Institute, Itália, Belgium

Prof. Dr. Enrique Leff, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, IISUNAM, Mexico

Prof. Dr. Ernesto Pimentel, UFPB, Brazil

Prof. Dr. Fredys Orlando Sorto, UFPB, Brazil

Prof. Dr. João Maurício Leitão Adeodato, Faculdade de Direito de Vitória (ES), Brazil

Prof. Dr. José Gilberto de Souza, UNESP/Rio Claro/SP, Brazil

Prof. Dr. Luís Antonio Bitante Fernandes, Universidade Federal de Mato Grosso, Brazil

Prof. Dr. Luís Carlos Martins D'Almeida Mota, Instituto Politécnico de Coimbra, Portugal

Prof. Dr. Luis Maria Delio Machado, Universidad de la República - Facultad de Derecho, Uruguay

Prof. Dr. Marcilio Toscano Franca Filho, UFPB, Brazil

Prof. Dr. Newton de Oliveira Lima, Universidade Federal da Paraíba, PPGCJ/UFPB, Brazil

Prof. Dr. Ottavio Quirico, Universidade da Nova Inglaterra, Australia

Prof. Dr. Paulo de Bessa Antunes, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, UFRJ, Brazil

Prof. Dr. Ralph Wilde, Faculty of Laws at University College London (UCL), United Kingdom

Prof. Dr. Zéu Palmeira Sobrinho, UFRN, Brazil

EXPEDIENTE DESTES NÚMERO

Coordenador do PPGCJ:

Prof. Dr. Gustavo Barbosa de Mesquita Batista – PPGCJ, UFPB, João Pessoa-PB, Brasil

Editor Gerente da Prim@Facies:

Prof. Dr. Jailton Macena de Araújo – PPGCJ, UFPB, João Pessoa-PB, Brasil

Editores de área:

Profa. Dra. Alana Ramos Araújo – UFCG, Campina Grande, Brasil

Prof. Dr. Fernando Joaquim Ferreira Maia – PPGCJ, UFPB, João Pessoa-PB, Brasil

Prof. Dr. Jailton Macena de Araújo – PPGCJ, UFPB, João Pessoa-PB, Brasil

Assistentes Editoriais:

Andréa Neiva Coelho – PPGCJ, UFPB, João Pessoa, Brasil

Bruna Agra de Medeiros – PPGCJ, UFPB, João Pessoa, Brasil

Jessica Alves de Souza – PPGCJ, UFPB, João Pessoa, Brasil

Joyce K. Silva Gomes – PPGCJ, UFPB, João Pessoa, Brasil

Juan de Assis Almeida – PPGCJ, UFPB, João Pessoa, Brasil

Maria Isabel Santos – PPGCJ, UFPB, João Pessoa, Brasil

Mariana Silva Pires Maria Isabel Santos – PPGCJ, UFPB, João Pessoa, Brasil

Myllhyans Marjosefa de Lima Braz – PPGDH, UFPB, João Pessoa, Brasil

Diagramação de capa, chamadas e redes sociais:

Matheus Victor Sousa Soares – PPGCJ, UFPB, João Pessoa-PB, Brasil

Social Media:

Jaqueline Rosário Santana – PPGCJ, UFPB, João Pessoa-PB, Brasil

Editorial:

Prof. Dr. Fernando Joaquim Ferreira Maia – PPGCJ, UFPB, João Pessoa-PB, Brasil

ISSN 1678-2593

Conteúdo licenciado por Creative Commons (Attribution-NonCommercial-NoDerivative 4.0 International – CC BY-NC-ND 4.0)



PRIM@ FACIE

International Journal

Revista do Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas

EDITORIAL

Direitos Humanos e Transformação social

Quadrimestral 3: set.– dez., 2022

v. 21, n. 48

Universidade Federal da Paraíba – PPGCJ

João Pessoa

2022

PRIM@ FACIE

International Journal

Revista do Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas

SEÇÃO *CORPUS*

Direitos Humanos e Transformação social

Quadrimestral 3: set.– dez., 2022

v. 21, n. 48

Universidade Federal da Paraíba – PPGCJ

Consultor da Edição – Direitos humanos e transformação social

Prof. Dr. Fernando Joaquim Ferreira Maia – PPGCJ, UFPB, Brasil

Editor-Gerente:

Prof. Dr. Jailton Macena de Araújo – PPGCJ, UFPB, Brasil

Coordenador do PPGCJ:

Prof. Dr. Gustavo Barbosa de Mesquita Batista – PPGCJ, UFPB, Brasil

Catálogo na Publicação

P952 Prim@ facie [recurso eletrônico]: International Journal: Revista do Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas / Universidade Federal da Paraíba. – V.1, n. 1 (2002)- . – João Pessoa : PPGCJ/CCJ/UFPB, 2002-

Quadrimestral.

Editor Gerente: Prof. Dr. Jailton Macena de Araújo.

Editorial: Direitos Humanos e Transformação Social/ Prof. Dr. Fernando Joaquim Ferreira Maia.

Modo de acesso: Internet.

Link: <https://periodicos.ufpb.br/index.php/primafacie>

Descrição baseada no fascículo: v.21, n. 48 (set./dez. 2022).

ISSN 1678-2593

1. Direito - Periódicos. 2. Direitos humanos. 3. Direito de Família. 4. Trabalho doméstico. 5. Covid-19. 6. Trabalho híbrido. 7. Direito à alimentação. 7. Reforma administrativa. 8. Audiências autocompositivas. I. PPGCJ/UFPB. II. Araújo, Jailton Macena de. III. Maia, Fernando Joaquim Ferreira.

CCJ/UFPB

CDU – 34(05)

Sumário

Editorial, 6

FERNANDO JOAQUIM FERREIRA MAIA

ARTIGOS

A Relação Entre A Desordem Familiar E A Ordem Comunitária: Reflexões Da Aplicação Do Princípio Da Fraternidade A Partir Da Obra The Five Wounds: A Novel, De Kirstin Valdez Quade, 13

GILMAR SIQUEIRA, LAFAYETTE POZZOLI, ROGÉRIO CANGUSSU DANTAS CACHICHI

Trabalho Doméstico, Direito À Saúde E Pandemia: Raio X Da Vulnerabilidade De Uma Categoria Profissional, 43

CAROLINA TORQUATO MAIA GOMES, ANA VIRGÍNIA MOREIRA GOMES, LIANE MARIA SANTIAGO CAVALCANTE ARAUJO

A Afetação Da Pandemia Da Covid-19 No Meio Ambiente Do Trabalho E A Tendência Do Regime De Trabalho Híbrido Pelas Empresas, 68

LUCAS DE SA MARINHO, SANDRO MARCOS GODOY, RAFAEL JOSÉ NADIM DE LAZARI

A Fome, O Capital E O Vírus: A Apropriação Do Alimento Pelo Capital Privado E O Agravamento Do Quadro De Inefetividade Do Direito À Alimentação Na Pandemia Do Coronavírus, 91

CARINA LOPES DE SOUZA, TÁSSIA A. GERVASONI

As Parcerias Para O Desenvolvimento Produtivo (Pdp's) E O Direito À Saúde: A Produção De Vacinas Contra A Covid-19 No Contexto Da Soberania Nacional, 119

VANDRÉ CABRAL BEZERRA, MARCELO CHUERE NUNES, AMÉLIA COHN

Organizações Sociais E A Controvérsia Sobre O Papel Do Estado Em Matéria De Serviços Públicos Não Exclusivos, 149

ALESSANDRA BRUSTOLIN, NAYARA SEPULCRI

Comunicação Não Violenta E Ferramentas De Gestão Consensual De Conflitos: Uma Interação Necessária Para O Aprimoramento Da Função Dos Mediadores E Dos Conciliadores, 179

CAIO VIANA ANDRADE, MARA LÍVIA MOREIRA DAMASCENO, LÍLIA MAIA DE MORAIS SALES

Table of Contents

Editorial, 6

FERNANDO JOAQUIM FERREIRA MAIA

ARTIGOS

The Relationship Between Family Disorder And Community Order: Reflections Of The Application Of The Principle Of Fraternity From The Five Wounds: A Novel, By Kirstin Valdez Quade, 13

GILMAR SIQUEIRA, LAFAYETTE POZZOLI, ROGÉRIO CANGUSSU DANTAS
CACHICI

Female Housework, The Right To Health And A Pandemic: X-Ray Of The Vulnerability Of A Professional Category, 43

CAROLINA TORQUATO MAIA GOMES, ANA VIRGÍNIA MOREIRA GOMES,
LIANE MARIA SANTIAGO CAVALCANTE ARAUJO

The Affection Of The Covid-19 Pandemic On The Work Environment And The Trend Of The Hybrid Work Regime By Companies, 68

LUCAS DE SA MARINHO, SANDRO MARCOS GODOY, RAFAEL JOSÉ NADIM
DE LAZARI

Hunger, Capital And The Virus: The Appropriation Of Food By Private Capital And The Aggravation Of The Scenario Of Ineffectiveness Of The Right To Food In The Coronavírus Pandemic, 91

CARINA LOPES DE SOUZA, TÁSSIA A. GERVASONI

Partnerships For Productive Development (Pdp's) And The Right To Health: The Production Of Vaccines Against Covid-19 In The Context Of National Sovereignty, 119

VANDRÉ CABRAL BEZERRA, MARCELO CHUERRE NUNES, AMÉLIA COHN

Brazilian “Social Organizations” And The Controversy Over The Role Of The State In The Face Of Non-Exclusive Public Services, 149

ALESSANDRA BRUSTOLIN, NAYARA SEPULCRI

Nonviolent communication and conflict consensual management tools: a necessary interaction for the improvement of the role of mediators and conciliators, 179

CAIO VIANA ANDRADE, MARA LÍVIA MOREIRA DAMASCENO, LÍLIA MAIA DE
MORAIS SALES

EDITORIAL

Direitos humanos e transformação social

O n. 48 da *Prim@ Facie*, Revista do PPGCJ, da UFPB, depara-se com os direitos humanos diante do fato típico do momento atual da nossa sociedade de classes: o acirramento do conflito capital *versus* trabalho.

Mas a concepção do direito como conjunto de normas que regulam a vida social com o objetivo de realizar a justiça e o bem comum parece proporcionar uma série de concepções idealistas, alheias a qualquer consideração sobre a divisão do trabalho e da produção, base de todo um choque de interesses antagônicos e

inconciliáveis entre as classes que compõem a sociedade. Esta reflexão estimulou a edição de mais um número da *Prim@ Facie*, desta vez voltado à investigação dos direitos humanos e sua ação contraditória, aparentemente transformadora, flexionada por diversas concepções ideológicas, de classe, e conflitos geopolíticos.

O tema é relevante pelo motivo de que o discurso ocidental tão propalado pelo clube dos banqueiros (G-7) e pelo clube dos financiadores de guerras (OTAN) sobre os direitos humanos é caracterizado por limitar como núcleo a defesa da propriedade privada, do livre comércio e da acumulação privada da riqueza como primeiro direito a ser protegido pelo Estado. A igualdade, a segurança jurídica, a vida, a liberdade, os valores individuais, o interesse público e social, princípios trazidos pela Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, da Revolução Francesa, sempre significaram excluir tudo aquilo que não esteja centrado na mais absoluta e incondicionada esfera individual do homem e que não seja capaz de liberar o empreendedorismo a partir das capacidades individuais, da microeconomia, sem interferência, a princípio, do Estado.

Trata-se de um dualismo idealista, acrítico, que se reflete também nas dualidades entre direito internacional *versus* direito

nacional, entre direito público *versus* direito privado e entre universalismo *versus* relativismo, e que não considera as particularidades nacionais e culturais de cada povo e a própria dinâmica das contradições do processo de produção de riqueza, gerada pela divisão do trabalho e da produção, que colocam em luta permanente pelo poder político e econômico o capital e o trabalho.

Mas, nos campos da Ucrânia, estamos marchando para um pós-ocidentalismo, não só o fim da era unipolar, em que a Europa e os EUA ditavam as regras do mundo e dizem o que é, como se constituem e como devem ser os direitos humanos, mas o deslocamento do eixo político e econômico do mundo para a Eurásia, a formação de um novo polo de poder, com novas narrativas e categorias menos assimétricas e mais justas sobre os direitos humanos.

Os interesses da força de trabalho, a igualdade material, o fim da exploração do homem pelo homem, a emancipação do trabalho do capital, a superação da fome, da miséria, das desigualdades sociais, dos preconceitos e discriminações sociais, a partir de uma articulação multipolar do mundo, proposta por Moscou e Pequim, e sob o espírito da Declaração dos Direitos do Povo Trabalhador e Explorado, de 1918, da Revolução Russa,

começam a gravitar novamente para o centro da problemática dos direitos humanos.

A edição de número 48, que compõe o volume nº. 21, foi pensada para discutir temáticas que perpassem estes problemas e propiciem reflexões críticas sobre os direitos humanos.

Apresentam-se artigos sobre o princípio da fraternidade na desordem familiar e na ordem comunitária; sobre o problema da saúde no trabalho doméstico na pandemia e sobre a pandemia no ambiente de trabalho. Aborda também o agravamento do direito à alimentação na pandemia, a produção de vacinas no contexto da soberania nacional e, ainda, o papel do Estado nos serviços públicos não exclusivos e sua relação com as organizações. Discute também as ferramentas de gestão de conflitos e a comunicação não violenta. O número 48 traz colaborações de grande relevância.

Assim, Gilmar Siqueira, Lafayette Pozzoli e Rogério Cachichi tratam do princípio da fraternidade. Analisam *se e*

como o princípio da fraternidade pode contribuir na relação entre a desordem vivenciada no contexto familiar e os reflexos provocadores da desordem na comunidade política.

Carolina Gomes, Ana Virgínia Gomes e Liane Araujo discutem os impactos das normas de regulamentação de isolamento social no contexto das trabalhadoras domésticas, a partir de um diálogo entre direito à saúde e vulnerabilidade social.

Lucas Marinho, Sandro Godoy e Rafael Lazari tentam compreender os desafios do trabalho híbrido, após a fase mais conturbada da pandemia, e a necessária discussão sobre as vantagens e desvantagens desses novos modos de labor e da amplitude do conceito de meio ambiente do trabalho.

Carina Souza e Tássia Gervasoni analisam os contornos jurídicos do direito humano e fundamental social à alimentação diante da crise alimentar provocada pelo capital privado e do novo quadro de desigualdade social acirrado pela pandemia.

Vandré Bezerra, Marcelo Nunes e Amélia Cohn tratam da possibilidade de o Brasil possuir um projeto de soberania na produção de vacinas que garanta o direito à saúde.

Alessandra Brustolin e Nayara Sepulcri refletem sobre a figura das organizações sociais no contexto da Reforma do Aparelho do Estado realizada no Brasil na década de 1990, como foco na pretendida redefinição do papel do Estado e na transferência da execução de serviços públicos não exclusivos a entidades privadas.

Por fim, Caio Andrade, Mara Damasceno e Lília Sales analisam em que medida a teoria da Comunicação Não Violenta pode contribuir para o devido emprego das ferramentas autocompositivas e para o aprimoramento da cultura do consenso.

Por fim, todas as colaborações resultam de pesquisas no âmbito dos programas de pós-graduação em direito e em áreas afins, preocupadas fundamentalmente com a concretização dos direitos humanos.

A equipe editorial, na pessoa do editor-gerente Jailton Macena, agradece a participação das autoras e dos autores e

espera que os artigos aqui publicados apontem para o caminho de novas pesquisas.

Recife, João Pessoa, 1º de maio de 2023.

Fernando Joaquim Ferreira Maia

Professor do Programa de Pós-Graduação em de Ciências Jurídicas da UFPB, Editor-Adjunto da Revista Prim@ Facie

DOI: <https://doi.org/10.22478/ufpb.1678-2593.2022v21n48.66609>

Conteúdo sob licença *Creative Commons: Attribution-NonCommercial-NoDerivative 4.0 International* (CC BY-NC-ND 4.0)



A Relação Entre A Desordem Familiar E A Ordem Comunitária: Reflexões Da Aplicação Do Princípio Da Fraternidade A Partir Da Obra The Five Wounds: A Novel, De Kirstin Valdez Quade

Gilmar Assis Siqueira*

Universidade Federal do Pará, Programa de Pós-Graduação em Direito, Belém-PA, Brasil

 <https://orcid.org/0000-0002-0042-4984>

Lafayette Pozzoli**

Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Faculdade de Direito, São Paulo-SP, Brasil

 <https://orcid.org/0000-0001-7512-7549>

Rogério Cangussu Dantas Cachichi***

Universidade de Marília, Programa de Pós-Graduação em Direito, Marília -PR, Brasil

 <https://orcid.org/0000-0001-7731-5957>

Resumo: Este artigo, levado a cabo pelos métodos interrogativo e propositivo, trata das contribuições do princípio da fraternidade como estratégia para o fortalecimento dos vínculos familiares nas relações de equilíbrio entre trabalho e família no contexto de isolamento social. O problema da pesquisa pode ser resumido na seguinte pergunta: é possível verificar, tanto a nível teórico quanto com uma contribuição mais prática (do princípio da fraternidade) se há uma relação entre a desordem vivenciada no contexto familiar e os reflexos provocadores da desordem na comunidade política? Duas foram as hipóteses formuladas para respondê-la: (I) existe uma relação entre a desordem familiar e a desordem vivenciada na comunidade e que essa desordem pode ser atribuída – paralelamente às causas investigadas pela sociologia, psicologia, pedagogia e ainda outras ciências – a uma concepção anterior fragilizada dos vínculos familiares; e (II) há uma relação entre a desordem experimentada a nível pessoal e a concepção subjacente ao casamento e relação familiar, uma concepção que tende a perceber os vínculos como rompíveis. O artigo concluiu pela resposta afirmativa da pergunta formulada no problema e propôs o princípio da fraternidade como paradigma interpretativo para compreender e fortalecer os vínculos familiares.

Palavras-chave: Família; Direito; Fraternidade; Direito de Família.

* Doutorando em direito pela Universidade Federal do Pará - UFPA. Mestre em direito pelo Centro Universitário Eurípides de Marília - UNIVEM. E-mail: gilmarsiqueira126@gmail.com

** Pós-doutor em Filosofia do Direito e do Estado pela Università "La Sapienza", Itália. Doutor e Mestre em Filosofia do Direito e do Estado pela PUC-SP. Professor na Faculdade de Direito na PUC-SP. lafayette@lafayette.pro.br

** Doutorando em direito pela Universidade de Marília. Mestre em direito pelo Centro Universitário Eurípides de Marília – UNIVEM. Juiz Federal da Subseção Judiciária de Jacarezinho/PR. E-mail: rogeriocangussu@gmail.com



UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA

Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas

DOI: <https://doi.org/10.22478/ufpb.1678-2593.2022v21n48.63694>

A Relação Entre A Desordem Familiar E A Ordem Comunitária: Reflexões Da Aplicação Do Princípio Da Fraternidade A Partir Da Obra *The Five Wounds: A Novel*, De Kirstin Valdez Quade

Gilmar Assis Siqueira

Lafayette Pozzoli

Rogério Cangussu Dantas Cachichi

1 INTRODUÇÃO

Este artigo pretende trazer algumas contribuições do princípio da fraternidade para o equilíbrio nas relações entre trabalho e família no contexto do isolamento social. A crise pandêmica será aqui tomada como uma oportunidade para o reconhecimento – no contexto familiar – demandado pelo princípio da fraternidade, que poderá ter reflexos benéficos na comunidade e no seu sistema de democracia participativa.

Existe uma relação entre os vínculos familiares e o bem-estar da população ou, em outras palavras, entre o modo como a pessoa vive na própria família e o modo como ela vive na comunidade. O problema da pesquisa pode ser formulado por meio da seguinte pergunta: é possível verificar, tanto a nível teórico quanto com uma contribuição mais prática (do princípio da fraternidade) se há uma relação entre a desordem vivenciada no contexto familiar e os reflexos provocadores da desordem na comunidade política? Para responder ao problema, duas hipóteses são levantadas: (I) existe uma relação entre a desordem familiar e a desordem vivenciada na comunidade e que essa desordem pode ser atribuída – paralelamente às causas investigadas pela

sociologia, psicologia, pedagogia e ainda outras ciências – a uma concepção anterior fragilizada dos vínculos familiares; e (II) há uma relação entre a desordem experimentada a nível pessoal e a concepção subjacente ao casamento e relação familiar, uma concepção que tende a perceber os vínculos como rompíveis. Numa perspectiva personalista/humanista, o artigo analisará na primeira seção o exemplo de uma personagem literária a fim de investigar como a desordem pessoal pode afetar a relação comunitária.

Essa desordem, no entanto, não aparece isoladamente. Um segundo desdobramento das hipóteses, a ser realizado na segunda seção, investigará sobre a relação entre a desordem experimentada a nível pessoal e a concepção subjacente ao casamento e relação familiar, uma concepção que tende a perceber os vínculos como rompíveis.

O objetivo geral do artigo é verificar se há uma relação entre a desordem vivenciada no contexto familiar e os reflexos provocadores da desordem na comunidade política. E dois são os objetivos específicos: apresentar o conceito de desordem vivenciada no contexto familiar e relacioná-lo com a desordem na comunidade política, manejando-se o uso da obra literária *The Five Wounds: A Novel*, de Kirstin Valdez Quade; e, como segundo objetivo específico, apresentar o princípio de fraternidade como instrumento para estreitamento de vínculos familiares.

Para mitigar a desordem pessoal e ao mesmo tempo comunitária, o artigo trará as contribuições do princípio da fraternidade para a vida familiar e social. O método da pesquisa será interrogativo nas primeiras duas primeiras seções e propositivo na terceira e última. Como a primeira seção trará o diálogo interdisciplinar entre direito e literatura, nela serão explicados os parâmetros desse diálogo adotados na presente pesquisa.

2 DESORDEM E DESORDEM NA COMUNIDADE POLÍTICA: O EXEMPLO DO ROMANCE THE FIVE WOUNDS

O problema que este artigo pretende investigar tanto a nível teórico quanto com uma contribuição mais prática (do princípio da fraternidade) diz respeito à relação entre a desordem vivenciada no contexto familiar e os reflexos provocadores da desordem na comunidade política. Por desordem não se deve entender aqui balbúrdia ou confusão, mas a incapacidade de a pessoa de estruturar a própria vida tanto na família quanto na comunidade. A desordem mencionada neste artigo é um sinônimo de desenraizamento ou desarraigo da pessoa sobre o terreno (família e comunidade política) que é próprio para promover o seu florescimento; a desordem denota uma falta de pertencimento.

A hipótese levantada na introdução é de que existe uma relação entre a desordem familiar e a desordem vivenciada na comunidade e que essa desordem pode ser atribuída – paralelamente às causas investigadas pela sociologia, psicologia, pedagogia e ainda outras ciências – a uma concepção anterior fragilizada dos vínculos familiares. É preciso compreender, então, qual é essa concepção e como ela aparece na vida familiar e comunitária.

Para fugir ao risco de instrumentalização da família, ou seja, o risco de que neste artigo a família e alguns de seus problemas sejam compreendidos como mero meio para se compreender a sociedade política, será adotada uma perspectiva personalista/humanista em sentido amplo: partindo da pessoa concreta e das suas possibilidades de florescimento ou falhanço na família e na comunidade. Essa perspectiva será enriquecida tomando por base uma narrativa ficcional: o romance *The Five Wounds: A Novel*, de Kirstin Valdez Quade (2021).

A contribuição da literatura para as investigações jurídicas e filosóficas não é novidade. No entanto, como em toda pesquisa interdisciplinar, é necessário que se estabeleçam os critérios e limites

da obra literária na investigação. Mais do que mera ilustração de alguma premissa, a narrativa tem seu valor a ser levado em consideração. É a partir desse valor que a investigação filosófica poderá prosseguir em seu próprio método tomando determinada obra literária como fonte (STUMP, 2010, p. 27). O valor do romance de Kirstin Valdez Quade para esta pesquisa é que a narrativa de uma personagem pode mostrar de maneira mais clara um aspecto (verossímil) da realidade do que o faria a prosa não narrativa ou não literária (STUMP, 2010, p. 29). A explicação ficará mais clara com o exemplo, que está na sequência.

The Five Wounds é um romance contemporâneo ambientado no estado americano do Novo México e narra aspectos da vida de alguns personagens: a adolescente Ángel (que aparece grávida no início do romance), seus pais Amadeo e Marissa, e sua avó Yolanda (que tentava estruturar aquela família). Os pais de Ángel viviam separados e, no começo da narrativa, o leitor descobre que a menina buscou a casa do pai por ter brigado com a mãe. Embora tivessem mais de trinta anos, Marissa e Amadeo não pareciam ser mais maduros do que a filha. Amadeo, que dependia da própria mãe (Yolanda), mostrou-se incomodado com a chegada da menina. Numa das discussões que tiveram, ele perguntou a Ángel se ela achava que tinha o direito de estar na casa de Yolanda. A resposta da menina importa aqui menos do que o comentário da narradora sobre a perspectiva subjacente às suas atitudes e sentimentos.

O pai dela está errado ao pensar que Ángel sente ter o direito de estar aqui. Ela não sente ter o direito de estar em lugar nenhum. O que ninguém reconhece é a coragem necessária – e um talento dramático considerável – para aparecer e insistir que se pertence, fazer reivindicações genéticas e demandar comida e amor e casa. Ángel titubeia, Ángel se preocupa, Ángel se mantém acordada, odiando ser um fardo, e com medo de que a mandem embora, mas a cada manhã ela se levanta e se ocupa na cozinha como se fosse sua. Ela se comporta como se não fosse uma adolescente necessitada e desgraçada, mas uma filha apreciada e prestativa ocupando o seu devido lugar.

Finja que é e será, Brianna lhes havia dito¹. (QUADE, 2021, p. 88, tradução nossa).

Na língua portuguesa existe essa expressão de matiz reivindicativo: “você acha que tem o direito de fazer isto ou aquilo?”. Há também outra expressão correspondente quando alguém diz ter o direito de fazer isto ou aquilo. Ter o direito não significa, nesses casos, o mesmo que ter um título jurídico permitindo esta ou aquela ação; a expressão popular significa, na verdade, se uma pessoa pode ou não fazer algo. A personagem Ángel pensava não poder estar na casa do pai e, pela reflexão reproduzida na citação anterior, pensava que não podia fazer – que não tinha direito a – nada. Ángel não pertencia a lugar nenhum, sentia-se deslocada em ambientes – casas do pai e da mãe – que intuía deviam ser também os seus de alguma maneira. Como se pode perceber pela leitura do romance, o não pertencimento de Ángel levou a menina a buscar (fora de casa) coisas que aparentemente mitigariam a sensação de não pertencer: o desarraigo.

A reflexão feita pela narradora, que precisou fazê-la num raciocínio mais complexo do que a personagem conseguiria (combinando assim o discurso livre indireto com a onisciência narrativa), é importante porque ajuda o leitor a encontrar um (ainda que não seja o único) fundamento para várias atitudes de Ángel ao longo do romance. Se a concretude de sua vida a incomodava, fazia-a se sentir deslocada, era preciso escapar àquela realidade. Mas, como a escapatória não era possível (ela continuaria sendo filha de Amadeo e Marissa), ela tentou ao menos escapar dos efeitos ruins daquela realidade. Como o objetivo deste artigo não é descrever todo o enredo, basta dizer que Ángel não conseguiu apagar os efeitos da realidade em

¹ Texto original: “Her father is wrong in thinking that Angel feels entitled to be here. She doesn’t feel entitled to be anywhere. What no one appreciates is that it takes courage—and considerable dramatic flair—to show up and insist you belong, to invoke genetic claims and demand food and love and housing. Angel falters, Angel worries, Angel lies awake, hating to be a burden, afraid they’ll send her away, but every morning she gets up and busies herself in the kitchen like it’s hers. She comports herself as though she isn’t some needy disgraced teenager, but a treasured, helpful daughter filling her rightful place. *Fake it ’til you make it*, Brianna told them”.

que vivia; na verdade ela criou uma lacuna entre essa realidade e uma série de fantasias de escapatória.

2.1 Lar: espaço de cultivo de virtudes

Como ensinou Rafael Gamba, a razão humana opera na concretude da vida. E o lar é o espaço em que a razão toma contato com as diferentes possibilidades da vida humana, feito aconteceu à personagem Ángel.

O homem, ainda que use a razão, não vive no universal, mas habita no concreto, e só a partir do concreto arrazoa. Precisamente porque ele mesmo é individual e pessoal, cria o concreto determinado e nele se abriga e protege. Daqui que o conjunto de limites ou determinações que formam o habitáculo humano seja o mais precioso que cada homem e cada geração deve conservar, porque proporciona o sentido das coisas e o preserva da incoerência e do essencial tédio². (GAMBRA, 1968, p. 76, tradução nossa).

Se esta citação for comparada aos pensamentos de Ángel parece haver um círculo vicioso: ao conhecer uma realidade concreta em que não era acolhida, a menina tentou suportá-la da melhor maneira possível ao mesmo tempo em que buscava um alívio para suas consequências; ou seja, foi porque sua razão operou na concretude que ela percebeu – e vivenciou – uma série de experiências desagradáveis. O exemplo de Ángel não invalida o argumento de Rafael Gamba? Não. No parágrafo seguinte ao já citado, o autor espanhol emprega uma metáfora do navegador em mar aberto: a princípio, nada pareceria mais assustador do que um pequeno barco naquela imensidão que a vista não abarca. E, no entanto, é justamente o barco que dá segurança ao navegador; porque o barco tem unidade, sentido e foi projetado

² Texto original: “El hombre, aunque razone, no vive en lo universal, sino que habita en lo concreto, y sólo a partir de lo concreto razona. Precisamente porque él mismo es individual y personal, crea lo concreto determinado y en ello se alberga y protege. De aquí que el conjunto de límites o determinaciones que forman el habitáculo humano sea el bien más precioso que cada hombre y cada generación debe conservar, porque le proporciona el sentido de las cosas y le preserva de la incoherencia y del esencial hastío”.

para deslizar sobre o mar. A partir do barco o navegador entende o mar como campo de possibilidades e não uma ameaça (GAMBRA, 1968, p. 76-77). Há um sentido das coisas que, feito o barco da metáfora, ressignifica o mundo para a pessoa.

O sentido das coisas tem dois aspectos, um espacial e outro temporal. A 'Terra dos Homens' é mansão no espaço e rito no tempo. O homem constrói seu abrigo no espaço, e esse abrigo possui limites, estâncias, estruturas. E cada estância um sentido e também um mistério intransferível. Como cada flor é, em si mesma, a negação das demais. É a mansão histórica, feita substância da vida, o que o homem ama; não a construção teórica, em série, da que apenas se serve³. (GAMBRA, 1968, p. 80, tradução nossa).

É porque sua razão opera na concretude que o ser humano precisa edificar algo como o barco de que falou Rafael Gamba: um abrigo com unidade e sentido a partir do qual se veja o mundo e se possa lançar nele. A ordenação do abrigo tem tamanha força para a pessoa que lhe proporciona estabilidade e ordem – palavra importante nesta pesquisa – mesmo quando o que está fora do abrigo parecer desordenado ou confuso. O abrigo humano é o lar.

O lar é uma imagem do ser humano, uma espécie de interrupção em todo o desconhecido e estranho das coisas e dos caminhos em que se anda a cada dia, uma fenda que o ser humano criou para além das convenções e da utilidade; um refúgio, sim, mas não o refúgio do animal cansado de lutar que vai lamber as feridas, não um mero refúgio para repor as energias, mas um refúgio onde aquelas pessoas, aquela família (único lugar onde a pessoa tem um papel real e concreto de importância vital), são mais elas mesmas, são mais autênticas. (CACHICHI; POZZOLI; SIQUEIRA, 2020, p. 753).

A ideia do abrigo já supõe a ordem. O lar não é apenas refúgio, mas autêntico centro de cultivo. O lar é o lugar da família, o lugar em que cada membro cumpre um determinado papel (na falta de melhor expressão) insubstituível. As noções de membro e de um papel a ser cumprido denotam uma organização com diferentes partes

³ Texto original: "El sentido de las cosas tiene dos aspectos, un espacial y otro temporal. La «Tierra de los Hombres» es mansión en el espacio y rito en el tiempo. El hombre construye su albergue en el espacio, y ese albergue posee límites, estancias, estructura. Y cada estancia un sentido y también un misterio intransferible. Como cada flor es, en sí misma, la negación de las demás. Es la mansión histórica, hecha sustancia de la vida, lo que el hombre ama; no la construcción teórica, en serie, de la que sólo se sirve".

importantes para a existência de uma estrutura maior: a família, neste caso. O sentido das coisas de que falou Rafael Gamba, quando pensado para a formação do lar, precisa ser imediatamente associado aos membros e seus respectivos papéis: as pessoas. Se no início desta seção foi dito que a abordagem do artigo seria personalista/humanista em sentido amplo, a expressão pessoa precisa tomar todo o seu sentido neste ponto da pesquisa: pessoa não é sinônimo de indivíduo, mas conceito análogo aplicado a todo o ser humano e que denota sua identidade enquanto ser em relação. (BARZOTTO, 2010, p. 24).

A maternidade se constitui por meio de uma relação concreta em que mãe e filho são insubstituíveis um para o outro. O mesmo se pode dizer da relação entre marido e esposa e de ambos com os filhos. Dizer essas coisas pode ser uma obviedade, mas uma obviedade que deve necessariamente ser dita. Se a pessoa é um ser essencialmente relacional, pode-se supor que no ambiente familiar as relações são mais intensas. Qual o motivo dessa suposição? A família é um núcleo humano que denota permanência; forma relações de tamanha força que não desaparecem com o tempo (os exemplos da paternidade e maternidade ficam ainda mais claros aqui). Essa intensidade deriva da permanência do núcleo familiar e tem consequências para a formação de todos os membros. Quando se fala em formação, pensa-se primeiro (e com razão) nos filhos, mas também para os cônjuges a vida familiar é um processo de cultivo e formação⁴. Tanto que a formação deles enquanto pai e mãe reverberará na formação dos filhos:

O homem nasce, cria-se e aprende no seio de uma família, como muitos animais. Mas, diferentemente deles, a criação e aprendizagem vão unidas a uma educação da inteligência, da razão, do sentimento e da vontade. Também nisto o homem é um ser em relação. Precisa não apenas de cuidados, mas também de carinho, carícias e beijos. Nasce sem saber nada e precisa que se lhe ensine e, sobretudo, que se lhe ensine a aprender da realidade que o

⁴ “A experiência da paternidade edifica e enriquece consideravelmente a pessoa: quando nasce um filho, nascem também uma mãe e um pai, que devem sorver a experiência dos mais velhos, sobretudo dos avós, e buscar toda instrução ao seu alcance, espiritual, filosófica e científica, por se tratar do que há de mais importante na sua vida: educar seus filhos”. (PINHEIRO, 2021, p. 151).

rodeia, captando dela e guiando-se dela para apreendê-la. Há que ensinar-lhe a palavra, ensinar-lhe a falar. A linguagem constitui nosso principal e mais perfeito vínculo de comunicação sentimental e intelectual⁵. (GOYTISOLO, 1995, p. 1073, tradução nossa).

A citação de Juan Vallet de Goytisoló é precisa e ampla o suficiente de tal maneira que poderia ser pensada nos mais diversos contextos formativos, seja de crianças, jovens ou adultos, tanto nas relações mais eminentemente pessoais quanto no trato da pessoa com a comunidade política. Por isso também o comentário do autor espanhol é crucial para esta pesquisa: a família é o núcleo em que se formam pessoas humanas completas, em que a vida humana é aprendida e buscada de tal modo que cada um dos membros da família procure – naquela pequena comunidade de relações – o próprio florescimento. À criança não basta que se lhe ensinem coisas, mas que se lhe ensine a ver a realidade de certa maneira e busque o próprio bem. Antes que transmissão passiva, esses conhecimentos são encarnados para a criança nas figuras dos próprios pais. Vale ressaltar, a criança aprende/grava mais pelos olhos (exemplos) do que pelos ouvidos (lições doutrinárias). A família não ensina somente algo vago que se poderia chamar de boas maneiras; a família ensina a viver⁶.

2.2 Pais ensinam pelos exemplos virtuosos

Uma concepção subjacente do que seja a boa vida humana existirá numa família – conscientemente ou não – na medida em que

⁵ Texto original: “El hombre nace, se cría y aprende en el seno de una familia, como muchos animales. Pero, a diferencia de éstos, la crianza y el aprendizaje van unidos a una educación de la inteligencia, de la razón, del sentimiento y de la voluntad. También en esto el hombre es un ser en relación. Necesita no sólo cuidados, sino cariño, caricias y besos. Nace sin saber nada y precisa que se le enseñe y, sobre todo, que se le enseñe a saberlo aprender de la realidad que le rodea, captándolo de ella y guiándose de ella para aprehenderlo. Hay que enseñarle la palabra, enseñarle a hablar. El lenguaje constituye nuestro principal y más perfecto vehículo de comunicación sentimental e intelectual”.

⁶ “O caráter dos filhos é formado, em primeiríssimo lugar, pelo exemplo dos pais; em segundo lugar, pela prática dirigida – o que as crianças são conduzidas a fazer pelos pais ou adultos que respeitem –; por fim, pela palavra, pela explicação verbal do que observam e fazem, interpretando o mundo ao seu redor”. (PINHEIRO, 2021, p. 151).

essa concepção for realizada no dia a dia. Exemplos de como tal concepção pode ser percebida estão nas atitudes do casal entre si, na maneira como falam com os filhos, no empenho que os pais colocam em estar (ou não) junto com eles. Conforme se verá na seção seguinte deste artigo, uma concepção do que seja a própria família também pode se manifestar nas ações de seus membros. Por ora basta resumir o argumento do seguinte modo: os pais ensinam os filhos a viver de alguma maneira, ainda que não o pretendam conscientemente. “Os exemplos a serem transmitidos às crianças de hoje serão os pais e os adultos de amanhã, que têm importância fundamental na formação e evolução saudável de uma sociedade” (MULTEDO; POPPE, 2020, p. 377).

A preocupação dos pais para que os filhos tenham bons modos dentro e fora de casa, que se empenhem na escola, que sejam leais e fraternos com os amigos, que aprendam a lidar com as dificuldades da vida e assim por diante, revelam o anseio dos pais pela formação de pessoas maduras. As ações humanas são autoconstitutivas da pessoa, ou seja, o florescimento é encontrado na ação (FINNIS, 1983, p. 39). Tais preocupações dos pais para com os filhos são – ainda que não formuladas com estas palavras – um anseio pelas virtudes. As virtudes fundamentais não consistem em meras atitudes que não firam os demais, mas sim em ações que realizam a pessoa humana.

A virtude é também, de maneira geral, um aperfeiçoamento essencial da pessoa humana; é a atualização do potencial humano – tanto no domínio natural quanto no sobrenatural. É assim como o homem virtuoso ‘é’: pela tendência íntima de seu ser ele realiza o bem ao fazê-lo⁷. (PIEPER, 1989, p. 6, tradução nossa).

Prudência, justiça, fortaleza e temperança são disposições que permitem a apreensão da realidade e ordenação da vontade a fim de que a pessoa encontre o próprio florescimento nas suas ações e no projeto de vida que pretender realizar. O fato de a pessoa ser relacional

⁷ Texto original: “Virtue is also, very generally, an essential enhancement of the human person; it is the fulfillment of human potential – in the natural as well as in the supernatural domain. This is how the virtuous man ‘is’: by the innermost tendency of his being he realizes the good by doing it”.

não exclui as virtudes, mas as supõe: o palco do florescimento é a comunidade e a primeira comunidade de cada pessoa é a família. A comunidade se diferencia da sociedade porque, conquanto requeira um princípio formal de unicidade como a última, requer uma adesão que ultrapassa os limites voluntário e jurídico. “A comunidade é essencialmente vontade orgânica em torno a um sobre-ti, animada por um espírito interno”⁸ (AYUSO, 2015, p. 948, tradução nossa) e, além disso, requer um bem específico no qual convirja o florescimento de todos os seus membros: o bem comum. “Essencialmente, ele é a vida íntegra da humanidade reunida, de um todo composto de pessoas humanas, ou seja, ao mesmo tempo material e moral.” (POZZOLI, 2001, p. 87).

A virtude da justiça, baseada na responsabilidade e obrigação pelo bem comum (PINHEIRO, 2021, p. 175), marca um ponto de intersecção entre a comunidade familiar e a comunidade política em sentido amplo. O justo pertence ao ser humano enquanto tal e, portanto, demanda reconhecimento de sua pessoalidade. A justiça não pode ser confundida com vingança, mas com a disposição para dar a cada um aquilo que lhe cabe (SILVA, 2020, p. 229). O bem comum na família, o bem comum em pequena escala por assim dizer, reverbera no bem comum de toda a comunidade, ou seja, no conjunto de condições que permitam às pessoas buscarem o próprio florescimento (FINNIS, 2011, p. 155).

Ao chegar neste ponto da primeira seção parece que o exemplo da personagem Ángel – desde as primeiras citações de Rafael Gamba – foi completamente esquecido. Mas é preciso lembrar que, em sua reflexão tal como contada pela narradora, ela pensava que o pai estava errado em achar que ela tinha o direito (*feel entitled*) de estar na casa dele, pois ela pensava não ter o direito de estar em lugar nenhum. As poucas linhas da reflexão dessa personagem – e todo o romance, na verdade – revelam que Ángel, ao seu modo, reivindicava um

⁸ Texto original: “La comunidad es esencialmente voluntad orgánica en torno a un sobre-tí, animada por un espíritu interno”.

pertencimento que intuía ser justo ou devido. A virtude da justiça, quando pensada à luz da família de Ángel, mostra que o devido a uma pessoa ultrapassa os meros limites materiais. A sensação que a menina tinha de deslocamento numa casa que também era sua pode ser estendida a uma sensação de deslocamento em toda comunidade, numa comunidade em que as pessoas não creem pertencer. A desordem – desarraigo – em relação à comunidade encontra uma de suas principais causas na desordem vivida no seio familiar. Um estudo que será realizado na sequência.

3 FAMÍLIA E ESPÍRITO DO TEMPO: CONSIDERAÇÕES SOBRE O CASAMENTO E OS VÍNCULOS HUMANOS

No ano de 2007, ainda durante a vigência do Código de Processo Civil de 1973, entrou em vigor a Lei 11.441 que, dentre outras disposições, acrescentou o artigo 1.124-A ao código:

Art. 1.124-A. A separação consensual e o divórcio consensual, não havendo filhos menores ou incapazes do casal e observados os requisitos legais quanto aos prazos, poderão ser realizados por escritura pública, da qual constarão as disposições relativas à descrição e à partilha dos bens comuns e à pensão alimentícia e, ainda, ao acordo quanto à retomada pelo cônjuge de seu nome de solteiro ou à manutenção do nome adotado quando se deu o casamento.

§ 1º. A escritura não depende de homologação judicial e constitui título hábil para o registro civil e o registro de imóveis⁹. (BRASIL, 2007).

O que predomina na redação do artigo de lei de 2007 é o consenso das partes, dir-se-ia juridicamente – para (aqui vale empregar outra expressão jurídica) a dissolução do vínculo conjugal. A predominância do consenso fica mais evidente na redação do artigo

⁹ O artigo foi recepcionado pelo Código de Processo Civil de 2015 com a seguinte redação: “Art. 733. O divórcio consensual, a separação consensual e a extinção consensual de união estável, não havendo nascituro ou filhos incapazes e observados os requisitos legais, poderão ser realizados por escritura pública, da qual constarão as disposições de que trata o art. 731”.

§ 1º A escritura não depende de homologação judicial e constitui título hábil para qualquer ato de registro, bem como para levantamento de importância depositada em instituições financeiras”.

733 do Código de Processo Civil, hoje vigente, em que a expressão “consensual” aparece três vezes, numa intencional repetição do sentido de que o vínculo pode ser dissolvido pela vontade das pessoas maiores e capazes que um dia tiveram o ânimo de estabelecê-lo. É importante citar ainda parte da exposição de motivos – feita em 2004, pelo então Ministro da Justiça – do projeto que em 2007 foi consolidado como lei.

4. A proposta prevê a possibilidade de realização de inventário e partilha por escritura pública, nos casos em que somente existam interessados capazes e concordes. Dispõe, ainda, a faculdade de adoção do procedimento citado em casos de separação consensual e de divórcio consensual, quando não houver filhos menores do casal.

5. Entendo não existir nenhum motivo razoável de ordem jurídica, de ordem lógica ou de ordem prática que indique a necessidade de que atos de disposição de bens, realizados entre pessoas capazes – tais como os supracitados, devam ser necessariamente processados em juízo, ainda mais onerando os interessados e agravando o acúmulo de serviço perante as repartições forenses. (BRASIL, 2004).

Nessa exposição de motivos o foco é a disposição dos bens, tema delicado e também burocrático nas tramitações de divórcio. Ora, se os cônjuges – maiores e capazes – estiverem de pleno acordo para o rompimento do seu vínculo e, ainda mais, se a legislação positiva já prevê a possibilidade desse rompimento, qual o sentido de se permitirem tramitações burocráticas aptas a agravar um procedimento que por si já é desgastante? Não seria melhor – lógico, conforme a expressão citada – o direito aplinar esse caminho árduo uma vez que, ao permitir o divórcio, ele já se posicionou quanto ao cerne da questão? A própria Constituição Federal – em seu artigo 226, § 6º – estabelece que “o casamento civil pode ser dissolvido pelo divórcio” (a emenda constitucional que aprovou essa modificação é do ano de 2010). O direito reconhece a dissolubilidade do vínculo.

Esse único exemplo legislativo é limitado, claro está. Também poderiam ser citadas jurisprudências, como por exemplo a ADPF 132/RJ, em que, para contemplar alterações profundas no núcleo familiar, os Tribunais precisaram indagar pelo que seria essencialmente a família e como ela se formaria. A pergunta também aparece nos manuais jurídicos – denominados de doutrina –

especializados na matéria. Mas o exemplo legislativo atende melhor a proposta deste artigo, tanto pela limitada extensão quanto por ser a expressão daquilo que o direito positivo atual entende por família e, mais concretamente, por casamento. A possibilidade de rompimento do vínculo, presente no imaginário das pessoas, faz com que o casamento seja percebido como um compromisso transitório.

Neste ponto da segunda seção, duas observações poderiam ser feitas: (I) o artigo começou a tratar da família, em sentido amplo (por assim dizer), e nesta seção passou a tratar do casamento especificamente; (II) o direito brasileiro, conquanto permita a dissolução do vínculo, não o força, e, além disso, a legislação também estabelece que o rompimento do vínculo não vale para os filhos do casal. Observações como essas são importantes porque também ajudam a perceber noções que dão forma a uma concepção contemporânea de família: (I) ainda que o casamento seja importante para a constituição de uma família, o conceito pode ser estendido e não reduzido – quase como sinônimo – ao de casamento; (II) a decisão pela ruptura do compromisso cabe aos cônjuges porque, no fundo, a essência do casamento vem a ser esse vínculo e não qualquer complementaridade que dependa da entrega total entre os cônjuges. A medida desse aspecto da realidade – do casamento – passa a ser as inclinações ou disposições momentâneas de duas pessoas.

Tudo é cultural em nosso pensamento, tudo é obra dele, porque o real nos é incognoscível em último termo, ou quando muito é a base para edificar nossa cultura. Para tal mentalidade o pensar do homem é criador, medida da realidade, medida da verdade. Daí o culto quase idolátrico de tantos contemporâneos nossos pela opinião e o incômodo íntimo que lhes causa ouvir falar em verdade¹⁰. (HERVADA, 1993, p. 394, tradução nossa).

Tanto a essência quanto a estrutura do casamento e da própria família seriam, assim, condicionados culturalmente pelas pessoas.

¹⁰ Texto original: “Todo es cultural en nuestro pensamiento, todo es obra de él, porque lo real nos resulta en último término incognoscible, o a lo sumo es la base para edificar nuestra cultura. Para tal mentalidad el pensar del hombre es creador, medida de la realidad, medida definitiva de la verdad. De ahí el culto cuasi idolátrico de tantos contemporâneos nuestros por la opinión y la íntima molestia que les produce oír hablar de verdad”.

Que o vínculo seja maleável e até rompível constituiria uma característica desta época que ao direito caberia reconhecer – e parece que já a reconhece. E quando se pensa numa perspectiva contrária, mais permanente da família e do casamento?

O nível de união que o casamento requer é do tipo mais profundo entre duas pessoas, na medida em que requer a coordenação de suas vidas e de seus corpos dali em diante. Tal comunhão não pode ser rompida sem traumas severos. Uma pessoa que casa antecipando a possibilidade de divórcio ou está disposta a ferir seu cônjuge ou limitará a sua própria entrega para diminuir o trauma da separação. Isso, porém, fere o vínculo conjugal de amor e entrega, dependência e mutualidade que deveria uni-los em seu cerne. (PEREIRA; ALVES; PINHEIRO, 2020, p. 148).

Essa perspectiva abrange expressões humanas de afeto e uma miríade de sentimentos, mas não os antepõe à realidade que se quer alcançar: a do casamento enquanto um bem apto a propiciar o florescimento humano. Indissolubilidade do compromisso e exclusividade (pela mútua entrega), quando percebidas a partir dessa comunhão que almeja a permanência, não são imposições arbitrárias e nem elementos do bem do casamento enquanto tal, “[...] mas propriedades essenciais necessárias à realização plena desse bem na comunhão e por meio da comunhão matrimonial e familiar” (PEREIRA; ALVES; PINHEIRO, 2020, p. 148). É essa comunidade que erige uma nova família à qual os filhos pertencerão.

[...] o casamento requer a coordenação da vida de duas pessoas por inteiro. Isso porque não está apenas orientado à busca de alguns *bens*, mas está relacionado à concepção de novas vidas, novos centros de valores, novas pessoas que precisam ser orientadas na busca de *todos os tipos de bens* (arte, saúde, educação etc.) que fazem parte da dimensão humana e instigam o florescimento do indivíduo. Por esse motivo, o casamento exige o partilhar da vida doméstica. As normas do casamento são as mesmas normas necessárias à boa paternidade e maternidade, direta ou indiretamente, porque o matrimônio é justamente esse *tipo* específico de comunidade que, de uma maneira singular, é idealmente voltada para isso. Nesse sentido, o casamento possui um caráter fortemente integrador dos planos de vida de alguém. (PEREIRA, 2018, p. 128).

A perspectiva contrária à do casamento e seu vínculo como cultural e emocionalmente condicionados pelas pessoas mostra dois modos diferentes de vivenciar a experiência da vida familiar. Esses

dois modos, por sua vez, refletirão na vida dos cônjuges e de seus próprios filhos. O objetivo de comentar – ainda que de passagem – a concepção do casamento como vínculo permanente foi mostrar pelo contraste como uma concepção familiar em que os vínculos são rompíveis dá forma tanto a alguns dispositivos legislativos do direito brasileiro quanto indicam que essa mesma perspectiva está presente na comunidade.

“A forma de qualquer sociedade repousa ultimamente sobre sua filosofia, sobre sua forma de ver o universo, sobre seu juízo dos valores morais: isto é, na prática, sobre sua religião”¹¹ (BELLOC, 1993, p. 14, tradução nossa). É possível compreender a visão de mundo predominante numa comunidade quando se analisam as suas estruturas e instituições, mas também se pode partir de uma investigação sobre a visão de mundo para entender o rumo tomado pelas estruturas e instituições.

Pois quer chame sua filosofia pelo nome de ‘religião’ ou não, na prática é em algum tipo de religião que a filosofia de qualquer sociedade acaba caindo. A fonte última da forma social é a disposição da mente, e no coração de cada cultura estão um credo e um código de moral: expressos ou pressupostos¹². (BELLOC, 1993, p. 14, tradução nossa).

Este artigo deixa uma lacuna: aqui não se define propriamente a essência do casamento nem da família¹³. O objetivo – especialmente o desta seção – foi o de mostrar que alguma concepção implícita existirá no modo como a comunidade vive a instituição familiar. Se a essa reflexão for somada a vertente personalista/humanista que predominou na seção anterior, poder-se-á perceber que a vida pessoal reflete valores (e carências) da comunidade e que a comunidade, por

¹¹ Texto original: “The form of any society ultimately depends upon its philosophy, upon its way of looking at the universe, upon its judgment of moral values: that is, in the concrete, upon its religion”.

¹² Texto original: “For whether it calls its philosophy by the name of ‘religion’ or no, into what is, in practice, a religion of some kind, the philosophy of any society ultimately falls. The ultimate source of social form is the attitude of the mind, and at the heart of every culture is a creed and code of morals: expressed or taken for granted”.

¹³ Para isso, *cf.* Pereira (2018); Pereira, Alves e Pinheiro (2020); e Hervada (1993).

sua vez, recebe parte de suas formas também das vivências e perspectivas pessoais.

Se for retomado o exemplo da personagem Ángel e o conflito com o seu pai, já explicado na seção anterior, poder-se-á perceber que a reivindicação da menina e a queixa de Amadeo mostram uma concepção subjacente do núcleo familiar. Isso não significa que os personagens abraçassem conscientemente uma concepção de família, mas sim que encarnavam uma nas suas relações. O modo como se entende – e, principalmente, se vive – o casamento numa determinada sociedade revela tanto o possível tipo de vínculo formado entre os cônjuges quanto a relação deles com os seus filhos.

Diante da realidade da sociedade atual, é necessário identificar instrumentos que ajudem as pessoas em suas vidas para que possam ter a paz desejada. É com esta tônica que se trabalhará o próximo item.

4 O PRINCÍPIO DA FRATERNIDADE COMO INSTRUMENTO DE OPORTUNIDADE PARA O ESTREITAMENTO DOS VÍNCULOS FAMILIARES

Desde o ano de 2020 o mundo passa pela pandemia da Covid-19 e uma das medidas tentadas para conter o avanço da enfermidade é a do isolamento social. No ambiente familiar, o isolamento pode ser considerado a partir de duas perspectivas: (I) dos adultos que puderam seguir trabalhando dentro de casa e assim passaram maior tempo com os filhos e (II) dos adultos cujas atividades profissionais demandavam que continuassem a sair de casa para trabalhar, tendo os pais assim que se revezarem no cuidado das crianças e auxílio com as atividades escolares remotas. Em ambas as circunstâncias foi necessário que os pais pensassem em alternativas para, em casa mesmo, equilibrar as obrigações profissionais e familiares.

As alternativas, diferentes como tenham sido em cada família, mostraram a importância da convivência familiar para o desenvolvimento de todos os membros da família, em especial das

crianças, que são as mais vulneráveis e ainda em formação (VIEIRA; MORAES; BONINI, 2021). As dificuldades decorrentes da pandemia também puderam mostrar – ou trazer para a luz – concepções subjacentes de família abraçadas por cada pessoa.

4.1 Direitos Humanos, Trabalho e Família

O artigo 23 da Declaração Universal dos Direitos Humanos elenca o trabalho como um direito humano. Além de ser um meio para a subsistência da pessoa e de sua família, o trabalho também é parte da realização humana: a pessoa floresce (também) ao realizar uma atividade que é boa. O florescimento encontrado nessa atividade também impactará (pelo exemplo e pelas consequências) as relações com os demais membros da família. Por isso o direito humano ao trabalho guarda relação com a família (GANDRA, 2022).

Se forem retomadas nesta seção as observações feitas nas duas seções precedentes, o quadro não parece muito promissor: se os vínculos forem mesmo percebidos apenas como rompíveis e produtos de inclinações, o convívio mais intenso e o aparecimento de dificuldades (juntamente com a angústia propiciada pela pandemia) poderiam levar as pessoas a se perguntarem qual a razão de se manter um vínculo em meio ao sofrimento. E, se de fato as relações na comunidade política são um reflexo e prolongamento das relações familiares, qual o sentido de se sacrificar de alguma maneira pelos demais?

Na primeira seção do artigo foi trazido o exemplo da personagem literária Ángel. Apenas de passagem foi mencionado que seus pais – Marissa e Amadeo – não eram muito mais maduros do que a menina. No fim do romance, no entanto, após o leitor ter visto a busca de cada um dos personagens por mais aceitação do que responsabilidades na família, Amadeo provoca um acontecimento que quase termina tragicamente. Por meio desse sofrimento – cuja responsabilidade ele assume – o personagem tem uma nova visão de

qual deveria ser a sua responsabilidade para com a família, especialmente para com a filha e o neto recém-nascido.

Conforme Amadeo pronuncia as palavras junto com os outros homens, ele compadece seu velho *self*, o *self* que acreditava haver uma única e grande coisa que ele podia fazer para corrigir todas as suas falhas. Ele estava errado. A procissão não é sobre punição ou vergonha. É sobre a necessidade de tomar para si a dor das pessoas amadas. Para tomar essa dor, primeiro você tem que vê-la. E ver como você a inflige¹⁴. (QUADE, 2021, p. 397-398, tradução nossa).

Amadeo, feito Ángel, também ao seu modo perguntava pelo que lhe era devido; ele se colocava em primeiro lugar, mesmo antes da filha. Foi necessário que essa impressão de injustiça o levasse a um extremo perigoso para que ele notasse o quanto suas condutas afetavam os demais (especialmente de maneira negativa). Léon Bloy (2017, p. 52) comentou que a dor é “[...] a coluna vertebral, a essência mesma da vida moral. O amor se reconhece por esse sinal, e quando esse sinal lhe falta o amor não passa de uma prostituição da força ou da beleza”. Amadeo precisou da dor para sair de si e perceber que, na sua família, seu dever era conhecer a dor daqueles que amava para fazê-la também sua. O despertar de Amadeo marcou uma forma diferente de ver – e, portanto, de viver – a relação familiar. “Aquele que cresce amado, respeitado, educado, em geral, tenderá a replicar condições favoráveis para sociedade, com sentido de aliança, co-pertença e compromisso” (GANDRA, 2022).

A circunstância da pandemia – com todas as dificuldades acarretadas em cada família – pode ser a oportunidade para que as próprias pessoas e o Estado (cada um a seu modo, conforme se verá adiante) comecem reviver a perspectiva familiar enquanto vínculo de fidelidade e permanência. A família, por ser capaz de formar as pessoas desde o seu nascimento, estabelece contato entre todos os grupos que constituem a comunidade, sendo assim ela mesma uma comunidade

¹⁴ Texto original: “As Amadeo speaks the words along with the other men, he pities his old self, the self that once believed there was a single, big thing he could do to make up for all his failings. He missed the point. The procession isn’t about punishment or shame. It is about needing to take on the pain of loved ones. To take on that pain, first you have to see it. And see how you inflict it”.

básica “[...] da que dependem os limites e o equilíbrio de todas as demais sociedades, estruturais ou conjunturais, territoriais ou funcionais”¹⁵ (PUY, 1974, p. 17, tradução nossa).

4.2 Fraternidade – Liberdade - Igualdade

A proposta deste artigo é a de que o princípio da fraternidade pode contribuir para reformar, a partir de cada pessoa, a perspectiva de vida familiar contribuindo também para a participação na comunidade democrática. Esse princípio aparece logo no artigo 1º da Declaração Universal dos Direitos Humanos (POZZOLI, 2001, p. 184), segundo o qual “Todas as pessoas nascem livres e iguais em dignidade e direitos. São dotadas de razão e consciência e devem agir em relação umas às outras com espírito de fraternidade.”

O princípio da fraternidade nas últimas décadas tem sido discutido também no direito (CACHICHI; POZZOLI; SIQUEIRA, 2021, p. 417) e consta inclusive no preâmbulo da Constituição Federal de 1988, elevando-o à categoria de princípio constitucional. A presença da fraternidade na DUDH mostra que esse princípio é importante para o reconhecimento e garantia dos direitos humanos. A fraternidade dá ênfase na perspectiva personalista/humanista – em sentido amplo – de que se falou logo na primeira seção do artigo; e o faz porque atualiza a potência relacional da pessoa humana. A fraternidade demanda o reconhecimento do outro como pessoa igual.

O outro é um espelho por ser igual, e é igual por ser irmão. A fraternidade qualifica o outro como espelho. Na sua humanidade, reflete-se a própria humanidade, e com isso a liberdade também vem a ser possível. O ser humano só pode ser livre, isto é, transcender sua particularidade e julgar sua própria conduta de um ponto de vista universal, pela presença do outro ‘como um espelho’, que lhe dá acesso a uma humanidade não obscurecida pela autoindulgência e autopreferência. (BARZOTTO, 2020, p. 120).

¹⁵ Texto original: “[...] de la que dependen los límites y el equilibrio de todas las demás sociedades, estructurales o coyunturales, territoriales o funcionales”.

Não é um reconhecimento para satisfação própria – para o que *me* é devido –, mas um reconhecimento semelhante ao do personagem Amadeo: o que ele poderia fazer para tomar para si algo dos sofrimentos da filha e do neto recém-nascido? Mais ainda: qual sua parcela de responsabilidade nos sofrimentos pelos quais eles passavam? A fraternidade realiza também a igualdade e a liberdade porque coloca o próximo em primeiro lugar. No caso da família, por exemplo, pode-se dizer que os filhos são iguais aos pais enquanto todos são pessoas; mas, porque os pais são adultos e responsáveis pela formação dos filhos, eles têm poder familiar. Esse poder deve se manifestar não por privilégios ou arbitrariedades, mas para conduzir os filhos ao próprio florescimento. Se uma hierarquia de privilégios pode ser sinal de injustiça, uma hierarquia de deveres – especialmente no caso da família – manifesta o reconhecimento pedido pela fraternidade. É reconhecendo o bem do outro que, a partir da família, começa-se a compreender o que seja o bem comum.

A dimensão social do ser humano se considerada como uma das manifestações constituintes de seu mesmo ser, é imprescindível para a realização do bem comum. Uma concepção do direito que exaltasse o indivíduo (princípio da liberdade isoladamente considerado) ou a dissolução da pessoa na coletividade (princípio da igualdade isoladamente considerado) deixaria escapar esse elemento do bem comum. O princípio da fraternidade, por outro lado, é a expressão mesma da dimensão social humana [...]. (SIQUEIRA; POZZOLI, 2021, p. 257).

À pergunta de Antonio Maria Baggio (2001, p. 19), sobre se a fraternidade poderia se tornar a terceira categoria política capaz de fundamentar (junto com a liberdade e a igualdade) a perspectiva democrática, este artigo tenta responder que sim. E a resposta aqui dada não começa pela compreensão do princípio político e jurídico da fraternidade em escala mais ampla, ou seja, com uma análise da sociedade como um todo; a resposta aqui oferecida começa pela família e pela perspectiva que o princípio da fraternidade proporciona a fim de compreender as relações familiares. Além de um princípio jurídico (presente inclusive no preâmbulo da Constituição Federal brasileira de 1988) e político, a fraternidade pode ser um paradigma interpretativo (POZZOLI; SIQUEIRA, 2021) para compreender as

relações pessoais na comunidade política e as diferentes maneiras de atualização da potência relacional que a pessoa humana tem.

A primeira atualização da potência relacional da pessoa começa na família. Até mesmo nela, entre seus membros, existe o risco de que apareçam individualismos ou coletivismos responsáveis por afastar o bem comum. Um núcleo familiar coeso, por outro lado, resulta na agregação de valores formativos da pessoa para o bem comum (SOUZA, 2014, p. 7). O reconhecimento que a fraternidade supõe (e propõe), quando pensado especialmente na relação familiar, não é passivo: ele se completa quando a pessoa vai ao encontro ao outro (POZZOLI, S; POZZOLI, L., 2019, p. 123). E isso só se pode realizar concretamente. “A capacidade de amar é inata ao ser humano; mais que uma simples virtude, é espírito de fraternidade, impulso natural em relação ao próximo, à família ou estranhos” (SOUZA, 2014, p. 10).

À fraternidade lhe ocorre algo similar às virtudes fundamentais mencionadas na primeira seção do artigo: uma pessoa pode apreender intelectualmente que a fortaleza (coragem), por exemplo, não significa temeridade, mas enfrentar o medo por causa de um bem. No entanto, não se diz dessa pessoa que, por saber o que significa a fortaleza, seja alguém que tenha a virtude. Só se pode dizer que a pessoa tem a virtude da fortaleza (e também as outras) se ela, por sua ação, formar uma disposição que lhe permita agir corajosamente em várias situações amedrontadoras. Com a fraternidade também é assim: sua apreensão conceitual é importante, mas ela se realiza no reconhecimento que vai ao encontro do outro. Por isso não tem nada de abstrato em se propor, num artigo como este, o incentivo ao princípio da fraternidade. Antes o contrário: a propagação do princípio, feita ela mesma de maneira fraternal, é o primeiro passo para que ele seja conhecido e adotado nas famílias.

Neste sentido, afirma Antonio Marchionni (2020, p. 126):

Mas a ordem exige continuamente restaurações exigidas pela presença de imperfeições, já previstas no projeto criativo de Deus. A restauração se faz mediante ações de

misericórdia. Conclui-se que a necessidade da misericórdia é uma lei do cosmo.

A desordem de que se falou logo na primeira seção não exige uma ordenação abstrata, mas a tentativa de se recriar uma ordem na vida que exige restaurações pela presença de imperfeições. Assim, a construção de um sistema de nação propicia a criação do Estado fundado na preponderância da lei, uma lei que deve ser aplicada considerando ter uma função de promover a dignidade da pessoa humana.

5 CONCLUSÃO

Este artigo procurou propor uma pedagogia com o exercício do princípio da fraternidade como estratégia de equilíbrio entre o trabalho em família no contexto do isolamento social. A proposição desse princípio que, como as virtudes fundamentais, precisa ser intelectualmente assimilado e praticamente exercido por cada pessoa, é a maneira de ver tanto a pandemia quanto o isolamento social como oportunidade para vivenciar o vínculo familiar de modo permanente.

Sob uma perspectiva personalista/humanista, o princípio da fraternidade evidencia a estreiteza da relação entre a vida familiar e a vida na comunidade política. A família é o primeiro centro de formação da pessoa em sua relação com as demais e, por essa razão, foi necessário examinar primeiro a possibilidade de que uma pessoa se sentindo deslocada na própria família, as consequências desse desarraigo ou desordem refletem no modo como ela se relaciona com os demais membros da comunidade.

O desarraigo ou desordem familiar, por sua vez, tem uma de suas causas numa concepção segundo a qual o vínculo familiar é percebido como mero resultado de inclinações momentâneas que podem ser modificadas com o tempo. Viver com essa concepção no seio familiar é viver na família de modo transitório. O exemplo da

personagem Ángel, explicado na primeira seção, foi importante para compreender essa perspectiva e mostrar como ela começa a ser vivenciada antes que defendida teoricamente.

Semelhante concepção não precisa ser necessariamente teórica ou ideológica, isto é, não precisa ser uma bandeira que a pessoa levanta com a consciência de todas as suas origens e implicações. A concepção aqui mencionada está por trás de uma forma de vida, de uma forma de receber e lidar com os vínculos sociais (a família, neste caso); a mesma forma se manifesta também em outros aspectos da vida humana, como a comunidade política. Este artigo procurou mostrar como o desarraigo que começa vivenciado na família, acaba por ser também vivenciado na comunidade. Mas de onde vem o desarraigo ou a impressão de não pertencer? Da pouca solidez dos vínculos familiares, que pode ser entendida e investigada a partir de perspectivas que tratam esses mesmos vínculos como transitórios.

O resgate de uma concepção – e, portanto, de uma vivência – da família com maior estabilidade depende das próprias pessoas. Não cabe ao Estado impor, desde cima, essa concepção. Ele pode fomentar a revitalização desse modo de viver a família por iniciativas que se relacionam ao direito em sua função promocional da pessoa humana. Uma delas é o fomento do princípio da fraternidade no núcleo familiar, com reflexos positivos na sociedade e em seu sistema de democracia participativa, propiciando uma sociedade fraterna. A fraternidade pode ser tanto um paradigma interpretativo das relações familiares quando um princípio sobre o qual se pode pautar o reforço (e permanência) dos vínculos familiares.

Data de Submissão: 13/07/2022

Data de Aprovação: 28/02/2023

Processo de Avaliação: *double blind peer review*

Editor Geral: Jailton Macena de Araújo

Editor de Área: Jailton Macena de Arapújo

Assistente Editorial: Juan de Assis Almeida

REFERÊNCIAS

AYUSO, Miguel. Algunas reflexiones políticas sobre la naturaleza del matrimonio y la familia. **Verbo**, p. 943-964, v. 539-540, 2016. Disponível em: <https://fundacionspeiro.org/revista-verbo/2015/539-540/documento-43>. Acesso em: 12 jul. 2022.

BAGGIO, Antonio Maria. Introdução. In: BAGGIO, Antonio Maria (Org.). **O Princípio Esquecido: A Fraternidade na Reflexão Atual das Ciências Políticas**. Volume 1. Trad. Durval Cordas, Iolanda Gaspar e José Maria de Almeida. São Paulo: Cidade Nova, 2008.

BARZOTTO, Luis Fernando. **Filosofia do Direito: Os Conceitos Fundamentais e a Tradição Jusnaturalista**. Porto Alegre, RS: Livraria do Advogado, 2010.

BARZOTTO, Luis Fernando. Caim e a Cidade: da Fraternidade Natural à Fraternidade Política. In: VERONESE, Josiane Rose Petry; MOURA, Maria do Perpétuo Socorro Guedes (Orgs.). **Um Outro Lugar: Direito Literatura e Fraternidade**. Florianópolis: Emais, 2020, p. 111-128.

BELLOC, Hilaire. **Survivals and New Arrivals**. Charlotte: Tan Books, 1993.

BLOY, Léon. **Nas Trevas**. Tradução de Roberto Mallet. São Paulo: Ecclesiae, 2017.

BRASIL. **Lei nº 11.441, de 04 de janeiro de 2017**. Brasília: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11441.htm. Acesso em: 12 jul. 2022.

BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Brasília: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 29 jan. 2022.

BRASIL. **Projeto de lei nº 4.725, de 27 de dezembro de 2004**. Disponível em : <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=274429>. Acesso em: 12. Jul. 2022.

CACHICHI, Rogério Cangussu Dantas; POZZOLI, Lafayette; SIQUEIRA, Gilmar. O sentido católico da propriedade do bem de família: um direito natural e necessário para o desenvolvimento humano. In: POZZOLI, Lafayette; López, Edgardo Torres; MONTEMOR, Soraia Veiga (Orgs.). **Humanismo e Fraternidade. Direito Ambiental: Ensaios Euro-Americanos em**

Homenagem ao Jurista Vladimir Passos de Freitas. Curitiba: Instituto Memória, 2020, p. 746-766.

CACHICHI, Rogério Cangussu Dantas; POZZOLI, Lafayette; SIQUEIRA, Gilmar. Pandemia e Fraternidade: A Resposta Comunitária Oferecida pela Agenda da ONU 2030 uma Agenda para o Século XXI Construindo a Agenda 2045. **Revista Jurídica Unicuritiba**, Curitiba, v. 3, n. 65, p. 410-429, abr./jun. 2021. Disponível em: <http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/view/4839>. Acesso em: 12. jul. 2022.

FINNIS, John. **Fundamentals of Ethics.** Washington, Georgetown University Press, 1983.

FINNIS, John. **Natural Law and Natural Rights.** 2^a ed. Nova York: Oxford University Press, 2011.

FONSECA, Reynaldo Soares da. **O princípio constitucional da fraternidade: seu resgate no sistema de justiça.** Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2019.

FONSECA, Reynaldo Soares da. O princípio jurídico da fraternidade na jurisprudência do STF e do STJ. In: MACHADO, Carlos Augusto Alcântara; JABORANDY, Clara Cardoso Machado; BARZOTTO, Luciane Cardoso (orgs.). **Direito e fraternidade: em busca de concretização.** Sergipe: Edunit, 2018, p. 159-204.

GAMBRA, Rafael. **El Silencio de Dios.** Madrid: Editorial Prensa Española, 1968.

GANDRA, Ângela. Família, Democracia e Direitos Humanos. Consultor Jurídico, 27 de janeiro de 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-jan-27/angela-gandra-familia-democracia-direitos-humanos>. Acesso em: 12 jul. 2022.

GOYTISOLO, Juan Vallet. La educación en la familia. **Verbo**, p. 1071-1085, v. 339-340, 1993. Disponível em: <https://fundacionspeiro.org/revista-verbo/1995/339-340/documento-2102>. Acesso em: 12 jul. 2022.

HERVADA, Javier. **Escritos de Derecho Natural.** 2^a ed. Pamplona: EUNSA, 1993.

LÓPEZ, Edgardo Torres; POZZOLI, Lafayette; MONTEMOR, Silmara Veiga (Orgs.). **Humanismo e Fraternidade Direito Ambiental.** Curitiba, Instituto Memória, 2020.

MARCHIONNI, Antonio. A Misericórdia é a lei do Cosmo. In: POZZOLI, Lafayette; CACHICHI, Rogério Cangussu Dantas (Orgs.).

Fraternidade e Misericórdia: Um Olhar a partir da Justiça e do Amor. 2^a ed. São Paulo: Cultor de Livros, 2020, p. 123-134.

MULTEDO, Renata Vilela; POPPE, Diana. O Coronavírus e os seus efeitos na responsabilidade parental. *In*: MONTEIRO FILHO, Carlos Edison do Rêgo; ROSENVALD, Nelson; DENSA, Roberta (coord.). **Coronavírus e responsabilidade civil: impactos contratuais e extracontratuais.** Indaiatuba, SP: Editora Foco, 2020, p. 369-378.

PEREIRA, Dienny Estefhani Magalhães Barbosa Riker. **Razão Prática e o Bem Humano Básico do Casamento: Lei Natural, Bem Comum e Direito.** 2018. 187f. Dissertação (Mestrado em Direito). Programa de Pós-Graduação em Direito, Instituto de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Pará, Belém.

PEREIRA, Dienny Estefhani Magalhães Barbosa Riker; ALVES, Camille de Azevedo; PINHEIRO, Victor Sales. O desenvolvimento da teoria do casamento como bem humano básico em Finnis. *In*: PINHEIRO, Victor Sales (coord.). **A Filosofia do Direito Natural de John Finnis: Conceitos Fundamentais.** Volume 1. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020, p. 127-166.

PIEPER, Josef. **Josef Pieper: An Anthology.** San Francisco: Ignatius Press, 1989.

PINHEIRO, Victor Sales. **A Crise da Cultura e a Ordem do Amor: Ensaios Filosóficos.** São Paulo: É Realizações, 2021.

POZZOLI, Lafayette. **Maritain e o Direito.** São Paulo: Loyola, 2001.

POZZOLI, Lafayette; POZZOLI, Sandra Maria Luciano. Vivendo a fé nos desafios da família. *In*: POZZOLI, Lafayette; POZZOLI, Sandra Maria Luciano (Orgs.). **Família: Onde a Vida Floresce: O Diálogo como Caminho para a Unidade.** São Paulo: Acasa, 2019, p. 112-142.

PUY, Juan Vallet. La familia como unidad de equilibrio humano y social. **Persona y Derecho**, p. 13-26, v. 1, 1974. Disponível em: <https://dadun.unav.edu/handle/10171/12149>. Acesso em: 12 jul. 2022.

QUADE, Kirstin Valdez. **The Five Wounds: A Novel.** Nova York: W. W. Norton & Company, 2021.

POZZOLI, Lafayette; SIQUEIRA, Gilmar. O Princípio Constitucional da Fraternidade como Paradigma Interpretativo no Século XXI: Análise a partir do Preâmbulo da Constituição Federal Brasileira de 1988. *In*: MARTINS, Ives Gandra da Silva; CARVALHO, Paulo de Barros; BERTELLI, Luiz Gonzaga (Coords.). **O Preâmbulo da Constituição Federal.** São Paulo: Noeses, 2021, p. 247-278.

RESTA, Eligio. **O direito fraterno**. Tradução de Sandra Regina Martini. Santa Cruz do Sul: Editora EDUNISC. 2004.

SANTOS, Ivanaldo; POZZOLI, Lafayette (Org.). **Direito e educação. fraternidade em ação: uma abordagem interdisciplinar**. 1ª ed. São Paulo: Letras Jurídicas, 2014.

SILVA, Ricardo Gaiotti. Os desafios da conciliação entre Justiça e Misericórdia. *In*: POZZOLI, Lafayette; CACHICHI, Rogério Cangussu Dantas (Orgs.). **Fraternidade e Misericórdia: Um Olhar a partir da Justiça e do Amor**. 2ª ed. São Paulo: Cultor de Livros, 2020, p. 225-242.

SOUZA, Carlos Aurélio Mota de. A educação do homem para o bem comum. *In*: SANTOS, Ivanaldo; POZZOLI, Lafayette (Orgs.). **Direito e Educação: A Fraternidade em Ação**. São Paulo: Letras Jurídicas, 2014, p. 3-18.

STUMP, Eleonore. **Wandering in Darkness: Narrative and the Problem of Suffering**. Nova York: Oxford University Press, 2010.

VIEIRA, Diego Fernandes; MORAES, Carlos Alexandre; BONINI, Geisieli Mariany. Da Pandemia Do Coronavírus (Covid-19) e o Distanciamento Social: Repensando o Direito à Convivência Familiar para além do Espaço Físico. **Prim@ Facie**, [S. l.], v. 20, n. 43, 2021. DOI: 10.22478/ufpb.1678-2593.2021v20n43.54181. Disponível em: <https://periodicos.ufpb.br/index.php/primafacie/article/view/54181>. Acesso em: 6 ago. 2022.

The Relationship Between Family Disorder And Community Order: Reflections Of The Application Of The Principle Of Fraternity From The Five Wounds: A Novel, By Kirstin Valdez Quade

Gilmar Siqueira

Lafayette Pozzoli

Rogério Cangussu Dantas Cachichi

Abstract: This article, carried out by the interrogative and propositionic methods, deals with the contributions of the principle of fraternity as a strategy for strengthening family bonds in the relations of balance between work and family in the context of social isolation. The research problem can be summarized in the following question: is it possible to verify, both at the theoretical level and with a more practical contribution (from the principle of fraternity) whether there is a relationship between the disorder experienced in the family context and the provoking reflexes of disorder in the political community? Two hypotheses were formulated to answer it: (I) there is a relationship between family disorder and the disorder experienced in the community and that this disorder can be attributed – parallel to the causes investigated by sociology, psychology, pedagogy and other sciences – to a previous weakened conception of family bonds; and (II) there is a relationship between the disorder experienced at the personal level and the conception underlying marriage and family relationship, a conception that tends to perceive bonds as breakable. The article concluded by the affirmative answer of the question formulated in the problem and proposed the principle of fraternity as an interpretative paradigm to understand and strengthen family bonds.

Keywords: Family; Law; Fraternity; Law Family.

DOI: <https://doi.org/10.22478/ufpb.1678-2593.2022v21n48.63694>

Conteúdo sob licença *Creative Commons: Attribution-NonCommercial-NoDerivative 4.0 International* (CC BY-NC-ND 4.0)



Trabalho Doméstico, Direito À Saúde E Pandemia: Raio X Da Vulnerabilidade De Uma Categoria Profissional

Carolina Torquato Maia Gomes *

Universidade de Fortaleza, Programa de Pós-Graduação em Direito, Fortaleza-CE, Brasil

 <https://orcid.org/0000-0002-2986-2566>

Ana Virgínia Moreira Gomes **

Universidade de Fortaleza, Programa de Pós-Graduação em Direito, Fortaleza-CE, Brasil

 <http://orcid.org/0000-0001-6101-4965>

Liane Maria Santiago Cavalcante Araújo ***

Universidade de Fortaleza, Programa de Pós-Graduação em Direito, Fortaleza-CE, Brasil

 <https://orcid.org/0000-0003-3428-522X>

Resumo: O trabalho doméstico ocupa posição singular no contexto capitalista, com destaque para países em desenvolvimento, a exemplo do Brasil, onde corresponde à terceira maior parcela do trabalho de mulheres. Realizado predominantemente por mulheres pretas e de baixa renda, o trabalho doméstico revela aspectos do mercado de trabalho, da formação das trabalhadoras, da realidade social e econômica brasileira, bem como complexidades e a manutenção de preconceitos, em especial em relação à mulher e à responsabilidade pelo cuidado. A despeito do aparato jurídico correspondente, a prática revela a manutenção de vulnerabilidades, evidenciadas no momento vivido em virtude do vírus Sars-CoV, na efetivação do direito à saúde das domésticas. Diante disso, propõe-se analisar os impactos das normas de regulamentação de isolamento social no contexto das trabalhadoras domésticas, a partir de um diálogo entre direito à saúde e vulnerabilidade social. Trata-se de pesquisa bibliográfica e documental, realizada no campo teórico e empírico, com abordagem qualitativa. Constatou-se que a manutenção da vulnerabilidade social prejudicou a efetivação do direito à saúde da categoria em tempos de pandemia, e que é necessário (re)pensar o formato das relações estabelecidas e perpetuadas no trabalho doméstico, a partir da formulação de políticas públicas voltadas à qualidade e à segurança dessa categoria profissional, como medida de justiça e de efetivação da dignidade humana das trabalhadoras domésticas no Brasil.

Palavras-Chave: Trabalho doméstico; direito à saúde; pandemia; vulnerabilidade.

* Doutoranda em Direito Constitucional na Universidade de Fortaleza - UNIFOR. E-mail:

carolinatorquato.maia@gmail.com

** Professora do Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional e do Curso de Direito da Universidade de Fortaleza. E-mail: avmgomes@gmail.com

*** Estágio Pós-Doutoral em Direito Constitucional na UNIFOR. Doutora em Direito Constitucional pela Universidade de Fortaleza. E-mail: lianemariaadv@gmail.com



UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA

Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas

DOI: <https://doi.org/10.22478/ufpb.1678-2593.2022v21n48.62671>

Trabalho Doméstico, Direito À Saúde E Pandemia: Raio X Da Vulnerabilidade De Uma Categoria Profissional

Carolina Torquato Maia Gomes

Ana Virgínia Moreira Gomes

Liane Maria Santiago Cavalcante Araújo

1 INTRODUÇÃO

No Brasil, o trabalho doméstico corresponde à terceira maior parcela do trabalho de mulheres, realizado predominantemente por mulheres pretas e de baixa renda. Essa composição revela aspectos do mercado de trabalho, da formação das trabalhadoras, da realidade social e econômica brasileira, bem como complexidades e a manutenção de preconceitos, em especial em relação à mulher e à responsabilidade pelo cuidado (TASSIGNY; GOMES, 2021). Por essas razões, o trabalho doméstico deve ser analisado a partir de lentes interseccionais, ou seja, considerando-se a relação direta das condições de trabalho com o eixo estrutural escravagista, de segregação racial, de classe e/ou dicotomias de gênero. Apesar do Brasil contar com vasto “aparato” legal sobre o trabalho doméstico, a realidade aponta para condições de extrema precariedade.

Além disso, as médias de salário do trabalho doméstico encontram-se abaixo da metade do salário médio no mercado de trabalho, bem como aproximadamente 90% das(os) trabalhadoras(es) domésticas(os) não dispõem de acesso à seguridade social. Em 2020 o Brasil tinha aproximadamente 4,5 milhões de trabalhadoras(es) domésticas(os), dos quais 92% eram mulheres, segundo dados do

Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos (DIEESE). Estes números revelam, por si só, o fenômeno da feminização da pobreza.

Desde o início da pandemia vivenciada mundialmente em virtude do vírus Sars-CoV, causador da Covid-19, a vulnerabilidade das trabalhadoras domésticas tornou-se ainda maior. A Convenção nº 189 da OIT, ratificada pelo Brasil em 2018, estabelece que a trabalhadora doméstica tem direito a usufruir de um ambiente de trabalho seguro e saudável. Em 2020, devido à pandemia da Covid-19, a necessidade de promover a segurança e saúde do trabalhador no local de trabalho torna-se essencial para sua sobrevivência para essas trabalhadoras e de responsabilidade de todos no combate à propagação da Covid-19.

Essa vulnerabilidade resulta também em ausência de fiscalização e na aparente justaposição da esfera afetiva na relação de trabalho. A máxima “ela é como se fosse da família” é usada para flexibilizar e/ou mascarar o valor do “trabalho” existente por trás de serviços relacionados também aos cuidados. Nesse cenário, a contabilidade de horas extras, a sobrecarga laboral diferente da pactuada e até mesmo os abusos morais, físicos ou sexuais perpetrados são ocultados em um discurso que busca esconder a desigualdade jurídica e efetiva de direitos em que se encontra essa categoria profissional, se comparada às demais.

Durante a pandemia, o trabalho doméstico foi inserido por alguns Estados no rol de atividades essenciais, como ocorreu em Pernambuco e no Pará. Com isso, as trabalhadoras domésticas enfrentaram o risco do contágio, sem que pudessem cumprir as medidas protetivas sanitárias necessárias. Ademais, como a grande maioria da categoria trabalha na informalidade (IPEA, 2019), maior ainda é o temor da demissão e/ou da diminuição dos salários, o que as coloca em situação de vulnerabilidade diante do contato frequente com o risco de contágio pelo coronavírus, por ocasião do deslocamento, em transportes coletivos urbanos.

Em perspectiva constitucional, os artigos 1º, 3º e 5º, *caput*, da Constituição Federal resguardam os princípios estruturantes do ordenamento jurídico brasileiro. Contudo, o trabalho doméstico muito se distancia das demais categorias de trabalhadores respaldados constitucionalmente, o que ilustra uma realidade complexa de perpetuação de preconceitos estruturais.

Nesse contexto, e apesar do direito à saúde ser direito fundamental consagrado nos artigos 1º, inciso III, 6º, 23, inciso II, 196, 198, inciso II e § 2º, e 204, da Constituição Federal de 1988, na realidade há uma “relativização” ou mesmo enfraquecimento desse direito no caso das trabalhadoras domésticas, em detrimento de sua eficácia e efetividade, decorrente de seu caráter essencial para a dignidade humana. Enquanto isso, diversas categorias de trabalhadores gozam da possibilidade de redução da exposição ao risco de contágio, por meio do trabalho remoto ou do benefício de medidas preventivas.

Ao seguirem sua rotina de trabalho durante a pandemia, sem gozar de medidas protetivas efetivas e adequadas, com o objetivo de manter seu “ganha-pão”, a trabalhadora doméstica se expôs a riscos sanitários que prejudicaram seu direito à saúde e/ou ao ambiente de trabalho seguro. Diante disso, e considerando-se a interação entre direito à saúde e vulnerabilidade, questiona-se: em que medida as normas de regulamentação voltadas ao isolamento social, como é o caso das restrições de funcionamento dos estabelecimentos comerciais, alcançaram o contexto das empregadas domésticas? Parte-se do seguinte paradoxo: a casa, suposto ambiente de segurança, torna-se local de risco de contágio para as trabalhadoras domésticas e para os próprios empregadores, mediante a manutenção das relações de trabalho, em tempos de crise sanitária.

Neste sentido, o objetivo do artigo é analisar a relação entre as normas de regulamentação voltadas ao isolamento social que estabeleceram restrições de funcionamento aos estabelecimentos comerciais, e o contexto laboral das empregadas domésticas, com vistas a compreender a interação entre direito à saúde e

vulnerabilidade, no tratamento jurídico oferecido a essa categoria em tempos de pandemia.

Para tanto, destaca-se a relevância da teoria marxista, que permanece importante no que concerne à conceitos de mercantilização, exploração e alienação, pois chama a atenção para o caráter da realidade social construída em torno do ca, hierarquias de dinâmica do trabalho, e rejeita conceitos identitários naturalizados e/ou perpetuadores, utilizados para justificar referida dinâmica preconceituosa na divisão social do trabalho. Como argumenta Federici (2021), a teoria marxista apresenta ferramentas voltadas à detecção de processos hierárquicos nas “formas de trabalho”, como também expõe categorias necessárias para se pensar o sistema capitalista e sua lógica (re)produtiva e/ou problemática. Parte-se deste ponto de análise, em uma perspectiva decolonial acerca da insuficiência do sistema de proteção legal do trabalho doméstico no Brasil.

Quanto aos aspectos metodológicos, trata-se de pesquisa bibliográfica e documental, realizada a partir das bases de dados *google* acadêmico e *redalyc*, com análise da legislação vigente e de relatórios que apresentam dados empíricos coletados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e pelo Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos (DIEESE), com abordagem qualitativa, por meio do método hipotético-dedutivo. Quanto aos seus objetivos, a pesquisa classifica-se ainda como descritiva e exploratória.

A relevância do assunto decorre da posição que o trabalho doméstico ocupa nas economias capitalistas. Com isso, essa ocupação ilustra variados aspectos da formação da classe trabalhadora e da realidade social e econômica brasileira. Destarte, é preciso confrontar o aparato jurídico correspondente com a realidade experienciada pelas trabalhadoras domésticas, em tempos de pandemia, com foco na interação entre vulnerabilidade social e direito à saúde das domésticas.

2 DESIGUALDADE E EXPLORAÇÃO: RESQUÍCIOS DE UMA HERANÇA COLONIAL

Gilberto Freyre (1993) em *Casa-grande e Senzala*, (re)constrói uma “unidade” de entendimento social do Brasil a partir de visão histórica-mítica das trabalhadoras domésticas e da divisão sexual e racial do trabalho. Freyre em sua narrativa enfatiza a importância da “democracia racial”, ou seja, de um sistema no qual a raça não é apenas elemento significativo para ascensão social, mas fator decisório para processos de mobilidade social, mensurados pelo grau de proximidade aos valores europeus.

Mesmo com a independência das colônias, o sistema colonial de poder fundado na hierarquização e subalternidades determinadas por vieses de raça, cor, gênero, sexo, classe, nacionalidade, conhecimento, religião, espiritualidade, etc, permanece. Na visão de Bernardino-Costa (2015), a diferença estabelecida pelo colonialismo é um aspecto constitutivo do mundo moderno, o que significa que não é possível pensar em modernidade sem levar em consideração os resquícios da colonialidade. E, diante disso, depreende-se a construção de posições subalternas de processos de conquistas e exercício de direitos. Há, portanto, a formação de uma sociedade hipoteticamente harmônica, plástica e flexível, entretanto, com enorme desigualdade social e hierarquia de “vozes” e posições (BERNARDINO-COSTA, 2015).

O trabalho doméstico, predominantemente feminino e negro, encontra-se inserido nesse contexto, no qual a codificação das diferenças baseadas na raça, articulam estratégias de controle do trabalho, dos recursos e dos produtos dentro do sistema capitalista e do mercado global (Quijano, 2005). Sobretudo, a divisão laboral binômica raça-sexo, proveniente de processo colonizatório na América Latina, contemporaneamente ainda reverbera nas relações laborais no Brasil sujeições que permanecem majoritariamente ignoradas pela doutrina do direito do trabalho, quiçá pela própria lógica mercadológica.

Na América Latina, ademais a divisão racial do trabalho foi estabelecida por meio de relações de dominação que estão intrinsecamente relacionadas ao gênero. Neste sentido, Hooks (1994) aponta que analisar somente o imperialismo do colonizador branco sem considerar a questão do patriarcado é uma estratégia que busca minimizar a forma como o gênero determina a opressão em grupos específicos (MURADAS; PEREIRA, 2018). Ainda, é importante reconhecer o papel das mulheres no processo de colonização da América Latina, especialmente das mulheres indígenas e negras, que foram estereotipadas como "inferiores", o que favoreceu a sua objetificação sexual (MURADAS; PEREIRA, 2018).

Ademais, a abordagem do processo colonizatório na América Latina utiliza-se de percepções acerca de estereótipos de raça e gênero para sustentar como natural a inferioridade de certos trabalhos na divisão social do trabalho. Como resultado, esses estereótipos permanecem ignorados pelo eurocentrismo predominante, o qual relaciona-se a abordagem doutrinária prevalentemente protetiva do Direito do Trabalho, no qual vende-se a utopia da troca do trabalho escravo-servil, pelo trabalho livre e subordinado, com ênfase na relação de emprego enquanto grande conquista advinda da sociedade moderna.

Como foi desvelado, todavia, durante a pandemia, o trabalho doméstico muito distancia-se do conceito de trabalho "livre". Pelo contrário, resta evidenciada a aniquilação dessa hipotética "liberdade", já que o conceito de "trabalho livre" percorre, indispensavelmente, a igual distribuição de oportunidades, capaz de sustentar uma "lógica mercadológica" política, econômica e social, voltada à promoção e ao efetivo exercício da dignidade da pessoa humana (TASSIGNY; GOMES, 2021). Do mesmo modo, inexistente "trabalho livre" quando a desigualdade entre os dois sujeitos na relação de emprego não é expurgada, mediante a equiparação dos polos, em virtude de sujeições interseccionais (MURADAS; PEREIRA, 2018).

A desigualdade deve ser compreendida não como um fator individual, mas como um efeito coletivo que permite que grupos que compartilham formas semelhantes de opressão se unam e encontrem pontos de convergência. (CARASTATHIS, 2013; CHUN, LIPSITZ, & SHIN, 2013; COLE, 2008). No caso do trabalho doméstico, é visível que a situação de exploração e/ou precariedade do referido labor, em decorrência da intersecção de gênero-raça-classe, o condiciona a uma condição de subalternidade. No entanto, essa condição não é estática ou permanente. Os atores sociais têm a possibilidade de superá-la e transformá-la para o agir coletivo, a partir da percepção das formas específicas de opressão que enfrentam. (ALINIA, 2015; BERNARDINO-COSTA, 2013).

Neste sentido, Muradas (2018) ressalta que, como parte de um “processo urgente de decolonização epistêmica”, é essencial implementar “mecanismos de desobediência teórica” capazes de negar os padrões de colonialidade que excluem e marginalizam as classes trabalhadoras no Brasil. Deve-se compreender que há grupos de trabalhadores ainda presos a essa divisão racial e sexual desde a colonização, dentre os quais as trabalhadoras domésticas, que continua imbricada na precariedade, subalternidade e sub-representação nas esferas de poder.

Segundo Mészáros (2011), importa considerar que a preocupação com a igualdade é permeada por transformações e/ou questionamentos do sistema vigente e pelas (re)definições necessárias no próprio Direito. Nessa medida, é necessário (re)pensar o trabalho doméstico dentro dessa hierarquia opressora e até mesmo ambígua em alguns pontos, como o relacionado a supostos laços afetivos, como será abordado do tópico seguinte.

3 DIREITO À SAÚDE DAS TRABALHADORAS DOMÉSTICAS: ELA É MESMO “COMO SE FOSSE DA FAMÍLIA”?

As dificuldades mais relevantes para a organização das trabalhadoras domésticas encontram-se relacionadas à natureza desse trabalho, realizado dentro dos domicílios dos empregadores, em meio a supostas relações afetivas (DIEESE, 2021). Soma-se, ainda, a ideia de que é labor naturalmente vocacionado às mulheres (FEDERICI, 2021). O filme brasileiro “Que horas ela volta” (Pandora Filmes, 2015) retrata bem essa relação ambígua. A narrativa gira em torno da trabalhadora doméstica “Val”, dentro do lar de uma família de classe média-alta, que é considerada “quase da família”. Nesse enredo, a personagem cria os filhos dos patrões como se fossem seus – inclusive na esfera afetiva e/ou emocional. No entanto, a trabalhadora come separa da família, dorme no “quartinho de empregada” e nunca faz uso da piscina da residência.

A empregada doméstica no filme evidenciado foi utilizada como símbolo para retratar a condescendência da classe empregadora, que “acredita sinceramente ter sido feita para ocupar tal posição” hierárquica no seio social. Percebe-se que, por trás do discurso “ela é como se fosse da família”, há na verdade a construção de justificativas para a flexibilização de limites entre empregada e empregador, o que compromete o efetivo cumprimento dos direitos dessa classe trabalhadora, frente aos supostos vínculos familiares e/ou afetivos tecidos na relação patrão *versus* empregada.

Em nome desses supostos vínculos, presentes na relação – empregatícia, como em qualquer outra, trabalhadoras domésticas deixam de ingressar com reclamações trabalhistas, o que dificulta a judicialização de seus próprios direitos e favorece a solução informal de questões relacionadas à demissão, pagamento de férias, recolhimento do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS, dentre outros direitos.

A informalidade prevalece e persiste, “[...] tanto em relação aos direitos trabalhistas, quanto aos direitos previdenciários”, pois, em 2019, “[...] apenas 28,6% das trabalhadoras domésticas possuíam o reconhecimento do vínculo empregatício” (PINHEIRO; LIRA; REZENDE; FONTOURA, 2019, p. 23). Por outro lado, “dados da Pnad Contínua, do IBGE, revelam que, entre o 4º trimestre de 2019 e o 4º trimestre de 2020, o número de ocupados no Brasil passou de 94,5 milhões para 86,2 milhões” (IBGE, 2021). Nesse período, as trabalhadoras domésticas perderam 1,5 milhões de postos de trabalho, passando de 6,4 milhões, em 2019, para 4,9 milhões, em 2020 (DIEESE, 2021, p. 1).

Ademais, entre as mulheres – que compõem mais de 92% das pessoas ocupadas com o trabalho doméstico no Brasil, 65% são negras (IBGE, 2021). Entre as medidas provisórias anunciadas pelo Governo Federal na tentativa de “proteger” o trabalho doméstico durante a pandemia, destacam-se: a possibilidade de antecipação de férias e de feriados, o banco de horas e a redução em 25%, 50% ou 70% da jornada de trabalho, ou mesmo a suspensão temporária do contrato de trabalho por até 60 dias (BRASIL, 2019). Nesse contexto, não houve na prática uma diminuição significativa das demissões contabilizadas, ou seja, mostra-se ineficaz e/ou frágil à proteção conferida a referida categoria, tendo em vista que a mesma continua predominantemente na informalidade. A pandemia deixou em evidência o que já era anunciado: a necessidade premente de formalizar o trabalho doméstico para que quem o exerce tenha acesso a um trabalho decente e, enquanto isso, desenhar políticas que alcancem essas trabalhadoras na informalidade.

Com a pandemia e a necessidade de isolamento social, impôs-se outrossim a necessidade de isolamento das trabalhadoras domésticas. Alguns estados contornaram essa situação ao decretarem o serviço doméstico como atividade essencial, como foi o caso do Pará. No Estado do Ceará (2020), ao contrário, o Decreto Estadual nº 33.519 de 19 de março de 2020 que intensificou medidas para enfrentamento da Covid-19, não incluiu o trabalho doméstico como serviço essencial.

Ainda, o Ministério Público do Trabalho (2020) elaborou e divulgou nota técnica conjunta durante a pandemia indicando diretrizes a serem observadas nas relações de trabalho doméstico, dentre outros, na qual houve o reforço no sentido de dispensar a pessoa que realiza tal labor ao comparecimento ao local de trabalho, com remuneração assegurada no período vigente das medidas de contenção da pandemia do coronavírus (MPT, 2020).

A nota técnica sugeriu ainda que os trabalhadores tivessem a prestação de serviço interrompida, mantida a remuneração, durante períodos de isolamento ou quarentena, caso os empregadores tenham sido diagnosticados ou haja suspeita de contaminação pela COVID-19. Além disso, no caso de situações de maior risco, por exemplo, cuidadores de idosos e pessoas com necessidades especiais, a nota técnica propôs medidas da jornada de trabalho de modo a evitar que o empregado entre e saia do trabalho em horários de pico e aglomeração no transporte público (MPT, 2020).

O Ceará possui por volta 276 mil trabalhadores domésticos, conforme informa o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2021). Durante a pandemia, o estado perdeu 472 mil postos de trabalho e, apesar das orientações do Ministério Público, a cada cinco vagas fechadas, uma foi no serviço doméstico (COELHO, 2020). Logo, os impactos provocados pela pandemia do coronavírus, na economia cearense, refletiram e continuam a refletir diretamente no emprego doméstico.

Ainda, em uma perspectiva global, instituições como ONU Mulheres, OIT e Cepal lançaram o documento intitulado “Trabalhadoras remuneradas do lar na América Latina e no Caribe frente à crise da covid-19” (CEPAL, 2020), no qual são elencadas treze recomendações, com o escopo de salvaguardar as trabalhadoras domésticas e diminuir os impactos da crise sobre tais profissionais (DIEESE, 2021). As recomendações dispõem sobre “garantia dos empregos, ampliação do seguro-desemprego, subsídios, elaboração de protocolos de saúde e segurança, garantia de acesso à saúde e serviços

ligados aos cuidados”, dentre outros relacionados à implementação das Convenções nº 189 da OIT (DIEESE, 2021).

No entanto, apesar das medidas voltadas à referida classe no momento pandêmico, e, diante dos elevados números de demissões, observa-se que a máxima “ela é como se fosse da família” não é posta em prática. É necessário que a proteção ao trabalho doméstico seja uma prioridade e as tomadas de decisões relacionados ao referido labor, sejam destituídas de preconceito, em especial que essa modalidade de trabalho não possui “valor” econômico.

Para tanto, deixar de lado supostos sentimentalismos propagados pelos empregadores relacionados à figura da trabalhadora doméstica e efetivar seus direitos – inclusive o direito à saúde, constituem atitudes determinantes para que se possa garantir a integridade da classe, tanto em época pandêmica como em tempos “normais”. É urgente repensar o trabalho doméstico à luz do conceito de emprego e trabalho decente; e mitigar a vulnerabilidade e a informalidade que caracterizam esse labor, erroneamente visto como “flexível” e/ou “desvalorizado”.

Para tanto, há que se contemplar suas condições, dentro das residências, com caráter supostamente “íntimo”, no que se refere à afetividade, porém distante, quando se trata da efetivação de direitos e garantias conquistados mediante um longo processo histórico, que vem desde o período escravista colonial. Neste sentido, Meireles (2004) em *Romanceiro da Inconfidência* sensivelmente retrata em seus versos “já se houve cantar o negro/chora neblina, a alvorada/pedra miúda não vale/liberdade é pedra grada/a terra toda mexida/a água toda virada/Deus do céu, como é possível/penar tanto e não ter nada”.

Logo, o jargão “ela é como se fosse da família” no fundo tenta legitimar uma incoerência perpassada por relações de supostas afetividades, hierarquias e submissões; com comportamentos ambíguos e contraditórios que dificultam a incorporação e/ou efetividade de valores de cidadania para classe das trabalhadoras domésticas. Essa “subjetividade” presente na relação empregatícia –

afeto *versus* subordinação, não gera garantia de proteção social, tampouco cumprimento de direitos, logo vem desacompanhada da presença efetiva do Estado. Isso só reforça a vulnerabilidade de uma categoria, que está longe de ser transitória.

Trata-se, isto sim, de uma questão de *justiça* – também distributiva, como se verifica, por exemplo, na obtenção do controle sobre o próprio ambiente material, a que se refere Nussbaum (2013). Somente assim, ao adquirir capacidade para trabalhar como ser humano em pleno exercício da razão prática, em condição de reconhecimento mútuo com os demais trabalhadores, é possível superar a ambiguidade relacionada à esfera afetiva e/ou aos cuidados, que dificulta o acesso à *justiça*.

Uma sociedade incapaz de garantir um nível mínimo de dignidade aos cidadãos falha também na aplicabilidade da *justiça*, que não prescinde da concretização de tratamento digno (Nussbaum, 2013). Logo, a possibilidade de controle por parte dos indivíduos sobre o ambiente material subjacente alinha-se à própria capacidade de exercer trabalho como *ser humano*, mediante a compatibilização do status jurídico desta categoria frente as demais categorias de trabalhadores, em um processo de reconhecimento mútuo de direito e garantias, como por exemplo o direito à saúde (TASSIGNY; GOMES, 2021).

4 DIREITO À SAÚDE DA TRABALHADORA DOMÉSTICA EM TEMPOS DE PANDEMIA: O RAIO-X DA VULNERABILIDADE

A partir de dezembro de 2019, com o comunicado da China ao mundo acerca da descoberta de novo tipo de coronavírus, verificou-se um alto índice de contaminação e letalidade do referido agente patógeno, o que ocasionou o aumento de mortes por todo o país, bem como a rápida propagação da doença por todos os continentes do globo

terrestre. Nesse contexto, em 11 de março de 2020, a Organização Mundial da Saúde (OMS) declarou o *status* de pandemia, em escala global.

Dentre os primeiros casos confirmados de contaminação no Brasil, enfatiza-se o ocorrido no Rio de Janeiro, o qual gerou grande repercussão à época, de uma trabalhadora doméstica que contraiu o vírus de sua empregadora, que havia retornado recentemente de viagem à Itália. Fato intrigante destacado na ocasião foi o rápido falecimento da empregada, após a constatação da contaminação, que ocorreu em apenas um dia, o que levou o Ministério Público do Trabalho (MPT) a questionar a possibilidade de instauração de Ação Civil Pública (LEMOS, 2020).

Nos cinco primeiros meses da pandemia, várias denúncias foram enviadas ao MPT (BRUNO, 2021), acerca de abusos e/ou violações cometidos contra trabalhadoras domésticas. Ainda, a crise socioeconômica, sanitária, bem como a recessão, que se agravaram na pandemia, aprofundaram ainda mais o abismo entre o reconhecimento jurídica dos direitos das trabalhadoras e a proteção efetiva de seus direitos trabalhistas.

Diante desse cenário, a garantia do direito à saúde das domésticas durante a pandemia é um aspecto essencial da proteção a essas trabalhadoras. Em que medida houve e há uma efetiva proteção do direito fundamental à saúde das trabalhadoras domésticas? Para enfrentar essa questão, segundo informações da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (Pnad Contínua) referente ao ano de 2018, cerca de 6,23 milhões de indivíduos trabalhavam como empregados domésticos, sendo que 92,7% eram mulheres (IBGE, 2021).

A atenção à saúde é elevada à categoria de direito fundamental, sendo obrigação do Estado e garantia de todo cidadão. Com esclarece Ladeira (2009, s.p.) “o direito à saúde configura-se como direito social prestacional que objetiva assegurar à pessoa humana condições de bem-estar e de desenvolvimento mental e social livre de doenças físicas e psíquicas”. Soma-se, ainda, a referido direito fundamental o

disposto na Convenção nº 189 da OIT, a qual determina medidas assecuratórias para promoção e a proteção dos direitos humanos de trabalhadoras domésticas, como por exemplo direito a um ambiente de trabalho seguro e saudável, como também, referida organização vem depreendendo esforços para o alcance da igualdade no âmbito laboral por intermédio da proteção de grupos vulneráveis à discriminação (GOMES, 2010).

Por outro lado, o trabalho doméstico foi decretado, durante a pandemia, como atividade essencial em alguns estados como no Pará e Pernambuco, o que impossibilitou que referida classe pudesse cumprir o período de quarentena sanitária. A perspectiva de aumento do risco de infecção pelo coronavírus no ambiente doméstico fragiliza o direito a saúde da referida classe trabalhadora, que se tornou-se “desimportante” frente a suposta “essencialidade” do serviço prestado.

O risco de contágio é ainda maior para as empregadas domésticas que trabalham como faxineiras e diaristas, em virtude da sua interação com diversos núcleos familiares. Todavia, o fato de essas profissionais visitarem as casas de outras pessoas não justificou sua inclusão em grupo prioritário de vacinação pelo Governo Federal, como ocorreu com os caminhoneiros, por exemplo, apesar da classe representar mais que o triplo do total de caminhoneiros no país. Outro ponto ignorado, foi o fato de o número de trabalhadoras domésticas só ser menor do que o dos profissionais da área da saúde, que compreende 6,6 milhões de pessoas (LIMA, 2021).

Existe ainda a problemática dos transportes coletivos, os quais representam elevado risco de contágio, e são utilizados pela maioria das trabalhadoras domésticas. Percebe-se, também, uma flexibilização por parte dos empregadores no que concerne às medidas “profiláticas” sanitárias voltadas para o combate ao coronavírus. Assim, o risco à saúde percorre, no caso das domésticas, por no mínimo três vieses: núcleo familiar da doméstica, núcleo familiar dos empregadores e transporte coletivo.

A suposta “essencialidade” do trabalho doméstico se confunde

com comodidade. Em que medida o trabalho doméstico é essencial se foi justamente um dos mais atingidos no momento pandêmico? Apesar da suposta essencialidade do trabalho doméstico, dados do IBGE (2021) mostram que o mesmo foi o segundo setor mais atingido no país no tange a demissões, perdendo 1,5 milhão postos de trabalho em 2020, como já ressaltado. Esse volume de perda corresponde a segunda com maior perda (-24,2%), em relação ao mesmo período de 2019, dentre dez atividades econômicas avaliadas pelo IBGE, atrás apenas do setor de alojamento e alimentação (-26,7%).

O cenário mostra que, se por um lado a COVID-19 não diferencia o corpo que irá infectar, por outro, não há igualdade de resultados/efeitos provenientes da pandemia, no Brasil. Logo, a pandemia impacta de forma desproporcional grupos sociais específicos, dentro da própria lógica social sustentada em uma “sociedade marcada por privilégios, invisibilidades e negação de direitos” (AMATRA1, 2020, s.p.). Depreende-se, portanto, uma visível discriminação relativa ao emprego e/ou ocupação da classe das empregadas domésticas, em especial no que concerne ao respeito e efetivação do direito à saúde, em momento pandêmico.

Nesse sentido, estudo realizado pelo Instituto Pólis demonstrou que grande parte das vítimas fatais de Covid-19 em São Paulo, no período entre março de 2020 a março de 2021, foram justamente profissionais que não concluíram a educação básica e que não interromperam as prestações de suas atividades laborativas. De acordo com os números da pesquisa, pedreiros e empregadas domésticas estão entre as ocupações mais afetadas pela doença (KLINTOWITZ; NISIDA; CAVALCANTE; FAUSTINO; LUIZ; KAYANO, 2021).

A crise pandêmica revela a essencialidade dos serviços voltados à preparação de alimentos, a satisfatória higienização da casa, o cuidado com crianças e idosos, estejam eles enfermos ou não. Há que se contabilizar a enorme quantidade de tempo e energia dirigidos a essas tarefas do cotidiano, bem como a importância desse trabalho por vezes invisibilizado, naturalizado como predominantemente feminino

(AMATRA1, 2020).

As trabalhadoras domésticas ficaram expostas ao risco de contrair o vírus durante a pandemia, já que enfrentaram a difícil escolha entre trabalhar e perder sua renda. Essa exposição ocorreu devido à dependência do transporte público para chegar ao trabalho, ao contato direto com outras pessoas e à falta de um ambiente de trabalho seguro (OIT, 2020).

A pandemia da Covid19 mostrou com maior intensidade o que já estava latente na realidade brasileira: o processo de proteção legal do trabalho doméstico no sentido de equalizar as condições laborais do trabalho doméstico e do empregado típico é insuficiente. Razões estruturais relacionadas à divisão racial-sexual do trabalho permanecem intocadas.

Como ressalta Wermuth e Castro (2021, p.65) a vida e a morte continuam constituindo-se como “fenômenos interessantes nas interlocuções com o poder e a política”. A pandemia trouxe à luz a atuação do Estado no tratamento dessas interlocuções, especificamente, na adoção de medidas que expuseram diretrizes não somente da esfera da saúde, mas também de cunho cultural, econômico e político. Assim, privilégios e invisibilidades tornaram-se evidentes no momento vivenciado.

É preciso re(pensar) políticas e/ou estratégicas efetivas voltadas para a promoção da real dignidade do trabalho doméstico, com a participação de todos dos atores sociais envolvidos nesses processos, na condição de institutos jurídicos, políticos e sociais positivados no ordenamento jurídico brasileiro, como por exemplo a realização de campanhas em prol da valorização e promoção dos direitos associados ao referido labor, incentivos à assinatura da carteira de trabalho e previdência social – CTPS, revisão da CLT e melhor delineamento das legislações que tratam do tema, bem como fiscalização efetiva acerca do descumprimento dos direitos trabalhista. Ainda, qualquer processo de que ressignifique e/ou fortaleça o trabalho doméstico deve ser acompanhado pela ampliação da

participação das próprias trabalhadoras domésticas em espaços de poder, para que assim, possam ser ainda mais protagonistas de seu próprio processo. Afinal, como pontua Ferreira, Koury e Oliveira (2020) o trabalho humano não pode ser pensado dentro de uma estrutura que o torne “acessório” em relação à empresa ou empregador, passível de ser flexibilizado, precarizado e desumanizado. É necessário ressignificar o modo de se promover em contexto digno, justo e garantidor das satisfações básicas dos cidadãos.

5 CONCLUSÃO

O direito à saúde como direito fundamental, fundado no direito à vida e à dignidade, constitui um dos fundamentos da República Federativa do Brasil, assegurado na Constituição Federal como obrigação do Estado e direito de todos. No entanto, e a despeito de a Convenção nº 189 da Organização Internacional do Trabalho determinar que os países que ratificarem a convenção, como é o caso do Brasil, adotem medidas assecuratórias à promoção e a proteção dos direitos humanos das trabalhadoras domésticas, na prática isso não se efetiva, uma vez que tais medidas restam prejudicadas ou apenas parcialmente aplicadas, no Brasil.

A visão de Marx acerca do potencial de correção gradativa do “salário familiar”¹ e das restrições ao trabalho das mulheres não se confirmou com o tempo, e talvez tenha decorrido de uma confiança exagerada no processo revolucionário desencadeado pelo desenvolvimento capitalista. Tal desafio se mantém, e incumbe a todos os partícipes sociais, por meio da mudança de paradigmas no papel estatal, em suas articulações jurídico políticas, diante das configurações sociais existentes, perpetuadas, de forma histórica, em

1 O “salário familiar” é compreendido, na Teoria Marxista, como o salário necessário para o sustento do trabalhador, sua esposa e as filhas. O cálculo para tal salário leva em consideração uma família de “tamanho médio”, podendo ser incluído um valor adicional por cada filho. Já o salário-mínimo é calculado em suposto valor necessário para a subsistência de um indivíduo adulto.

um cenário de colonialidade que perdura até o século XXI.

É o próprio exercício da justiça, aliado a valores humanísticos, que resulta prejudicado, no cenário de vulnerabilidade desvelado pela pandemia, que distancia o trabalho doméstico da proteção capaz de promover a efetivação da dignidade da pessoa humana. Assim, vislumbra-se que a crise pandêmica ressalta o que já era sabido: a sociedade brasileira está longe de vivenciar a garantia da formalização e da efetiva conquista dos direitos sociais, dentre eles o direito à saúde, especialmente para as empregadas domésticas do país.

Embora desempenhe um papel fundamental na organização social e econômica dos países, o trabalho doméstico ainda é ignorado e subestimado pela regulação e políticas públicas. Assim, e embora as trabalhadoras domésticas constituem uma parcela importante da mão de obra global na economia informal, verifica-se que as mesmas permanecem situadas entre as categorias de trabalho mais vulneráveis, especialmente em tempos de pandemia.

A pandemia escancarou a precariedade das condições vivenciadas pelas trabalhadoras domésticas – como o direito a saúde – e os obstáculos que essas pessoas enfrentam para exercer seu trabalho no mercado informal. Nessa linha, a afirmação de que “ela é como se fosse da família” mostra-se falaciosa, e, por outro lado, tenta legitimar uma incoerência perpassada por relações de supostas afetividades, hierarquias e submissões.

Nessa perspectiva, verifica-se que há uma ambiguidade e contradição na relação de trabalho doméstica feminina que dificulta a incorporação e/ou efetividade de valores de cidadania para a classe das trabalhadoras domésticas. Diante disso, a vulnerabilidade social constatada prejudica a efetivação do direito à saúde desta categoria, o que resta demonstrado a partir da análise das normas de regulamentação voltadas ao isolamento social, que trataram, especificamente, do isolamento, e estabeleceram restrições para o funcionamento dos estabelecimentos comerciais no Brasil.

Por outro lado, vislumbra-se, no cenário pandêmico, uma janela de oportunidade para se repensar o formato das relações estabelecidas e perpetuadas entre patrões e trabalhadoras domésticas, mediante a oportuna e necessária formulação de políticas públicas voltadas à qualidade e à segurança desta categoria profissional, a fim de que ela possa vivenciar a efetivação da dignidade da pessoa humana e do conceito de justiça traduzido por Nussbaum.

Data de Submissão: 29/03/2022

Data de Aprovação: 03/03/2023

Processo de Avaliação: *double blind peer review*

Editor Geral: Jailton Macena de Araújo

Editor de Área: Jailton Macena de Arapújo

Assistente Editorial: Maria Isabel Santos

REFERÊNCIAS

ALINIA, M. *On Black Feminist Thought: thinking oppression and resistance through intersectional paradigm*. ***Ethnic and Racial Studies***, v.38, n.13, p.2334-2340, 2015.

Associação dos Magistrados da Justiça do Trabalho da 1ª Região (Amatra1). **Bárbara e Patrícia: ‘Empregada doméstica não é uma mera ferramenta’**. Rio de Janeiro: 2020. Disponível em: <https://www.amatra1.org.br/noticias/?barbara-e-patricia-empregada-domestica-nao-e-uma-mera-ferramenta>. Acesso em: 8 mar. 2023.

BERNARDINO-COSTA, J. **Controle de vida, interseccionalidade e políticas de empoderamento: as organizações políticas das trabalhadoras domésticas no Brasil**. *Estado e História*, v. 26, n.25, p. 471-489, 2013.

BERNARDINO-COSTA, J. ***Intersectionality and female domestic workers' unions in Brazil***. *Women's Studies International Forum*. v.46, p.72-80, 2014.

BERNARDINO-COSTA, J. Bernardino. Sindicato das trabalhadoras domésticas no Brasil: teorias da descolonização e saberes subalternos. **Tese de Doutorado em sociologia**. Departamento de sociologia. Brasília: Universidade Federal de Brasília, 2007.

BERNARDINO-COSTA, J. Joaze-Bernadino. **Saberes subalternos e decolonialidade**. O sindicato das trabalhadoras domésticas do Brasil. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2015.

BRUNO, Maria Martha. **Pandemia doméstica**: Empregadas domésticas estão entre as que não conseguem se isolar e sofrem maiores impactos do fim do auxílio. UOL Economia, 2021. Disponível em: Dados acessados pela Gênero e Número por meio da Lei de Acesso à Informação (LAI) pelo jornal <https://economia.uol.com.br/reportagens-especiais/vulnerabilidade-domesticas-pandemia/#cover>. Acesso em: 8 mar.2023.

CARASTATHIS, A. *Identity Categories as Potential Coalitions*. **Signs**, v.38, n.4, p.941-965, 2013.

CEARÁ. **Decreto nº 33.519, de 19 de março de 2020**. Intensifica as medidas para enfrentamento da infecção humana pelo novo coronavírus. Disponível em: <https://www.ceara.gov.br/wp-content/uploads/2020/04/DECRETO-N%C2%BA33.519-de-19-de-mar%C3%A7o-de-2020.pdf>. Acesso em: 8 mar.2023.

CHUN, J. J.; LIPSITZ, G.; SHIN, Y. *Intersectionality as a Social Movement Strategy: Asian Immigrant Women Advocates*. **Signs**, v. 38, n.4, p. 917-940, 2013.

COELHO, Ingrid. **CE: a cada 5 demissões na pandemia, uma foi do serviço doméstico Categoria foi fortemente afetada pela pandemia**. Os informais - 142 mil no Estado - sofrem mais ainda os impactos da crise econômica com a perda da renda. Ao todo, 92 mil postos foram perdidos no 2º trimestre. Diário do Nordeste. Fortaleza, 2020. Disponível em: <https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/negocios/ce-a-cada-5-demissoes-na-pandemia-uma-foi-do-servico-domestico-1.2993087>. Acesso em: 8 mar. 2023.

COLE, E. *Coalitions as a Model for Intersectionality: From Practice to Theory*. **Sex Roles**, v. 59, n. 5/6, p. 443-453, 2008.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA (CEPAL). **Trabalhadoras remuneradas do lar na América Latina e no Caribe à crise do COVID-19**. ONU MUJERES, OIT, CEPAL, 2020. Disponível em: <https://www.cepal.org/pt->

[br/publicaciones/45725-trabalhadoras-remuneradas-lar-america-latina-caribe-crise-covid-19](https://publicaciones/45725-trabalhadoras-remuneradas-lar-america-latina-caribe-crise-covid-19). Acesso em: 8 mar. 2023.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICAS E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS (DIEESE). **Trabalho doméstico no Brasil**. São Paulo, 2021. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/outraspublicacoes/2021/trabalhoDomestico.html>. Acesso em: 26 out. 2022.

FEDERICI, S. **O patriarcado do salário: notas sobre Marx, gênero e feminismo**. Vol 1. São Paulo: Boitempo, 2021.

FREYRE, G. **Casa grande e senzala**. Rio de Janeiro: Record, 1992.

GOMES, A.V.M. A OIT e a disseminação do combate à discriminação contra a mulher no trabalho: indo além das convenções e recomendações. In: BERTOLIN, Patrícia Tuma Martins; ANDREUCCI, Claudia Pompeu Torezan (org.). **Mulher, sociedade e direitos humanos**. São Paulo: Rideel, 2010.

HOOKS, B. **Outlaw Culture**. Nova Iorque: Routledge, 1994.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua)**: dados dos 4^o trimestres de 2019 e 2020. Brasília, 2021. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/3086/pnacm_2020_nov.pdf. Acesso em: 26 out. 2022.

KLINTOWITZ, Danielle; NISIDA, Vitor; CAVALCANTE, Lara; FAUSTINO, Deivison; LUIZ, Olinda; KAYANO, Jorge. Trabalho, território e covid-19 no MSP. São Paulo, 2021. Disponível em: <https://polis.org.br/estudos/trabalho-territorio-e-covid-no-msp/>. Acesso em: 08 mar. 2023.

LADEIRA, F.O.D. Direito à saúde: a problemática do fornecimento de medicamentos. **Cadernos Jurídicos**, São Paulo, v. 10, n. 32, p. 105-127, maio/ago. 2009.

LIMA, Mariana. **Brasil perde 1,5 milhão de postos de trabalho doméstico na pandemia**. Observatório do Terceiro Setor: São Paulo, 2021. Disponível em: <https://observatorio3setor.org.br/noticias/brasil-perde-15-milhao-de-postos-de-trabalho-domestico-na-pandemia/>. Acesso em: 08 mar. 2023.

MARX, K. **O capital**. São Paulo; Veneta, 2014.

MEIRELES, C. **Romanceiro da Inconfidência**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2004.

MÉSZÁROS, I. **A crise estrutural do capital**. São Paulo: Boitempo, 2011.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO (MPT). **Nota Técnica Conjunta 04/2020 PGT/COORDIGUALDADE/CODEMAT/CONAETE/CONAFRET/CONAP**. Brasília, 2020. Disponível em: <https://mpt.mp.br/pgt/noticias/nota-tecnica-4-coronavirus-vale-essa.pdf>. Acesso em: 8 mar. 2023.

MURADAS, Daniela; PEREIRA, Flávia Souza Máximo. Decolonialidade do saber e direito do trabalho brasileiro: sujeições interseccionais contemporâneas. **Revista Direito e Práxis**, Rio de Janeiro, Vol. 9, N. 4, 2018, p. 2117-2142.

MUYLAERT, A. **Que horas ela volta?** Globo filmes. Brasil: Pandora filmes, 2015. DVD.

NUSSBAUM, M. **Fronteiras da justiça**. Deficiência, nacionalidade, pertencimento à espécie. São Paulo: Martins Fontes, 2013.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). COVID-19: Proteger as(os) trabalhadoras(es) domésticas(os): **Convenção Nº 189**: quatro pontos para entender a importância da promoção do trabalho decente para trabalhadoras domésticas em tempos de COVID-19. Genebra, 2020. Disponível em: https://www.ilo.org/brasilia/noticias/WCMS_742927/lang-pt/index.htm. Acesso em: 8 mar. 2023.

PINHEIRO, Luana; LIRA, Fernanda; REZENDE, Marcela; FONTOURA, Natália. Os desafios do passado no trabalho doméstico do século XXI: reflexões para o caso brasileiro a partir dos dados da PNAD Contínua. **Texto para discussão/Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)**. Brasília, DF, nov. 2019. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9538/1/td_2528.pdf. Acesso em: 26 out. 2022.

QUIJANO, A. Colonialidade do poder, eurocentrismo e América Latina. In: LANDER, Eduardo (org.). **A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais. Perspectivas latino-americanas**. Buenos Aires: CLACSO, 2005.

SILVA, SGL da. Droit du travail et institution de (nouvelles) inégalités dans le Brésil contemporain. In: AZAIS, Christian; CARLEIAL, Lisna; GEDIEL, J.A.P (Orgs.). **Normes d'emploi et zone grise: quid du travail aujourd'hui?** Bruxelles: P.I.E. Peter Lang, 2017 (no prelo).

SILVA FERREIRA, O. B. da; CAVALCANTE KOURY, S. E.; GUIMARÃES DE OLIVEIRA, F. O Mundo Do Trabalho Em Tempos De Pandemia No Brasil: O Incremento Da Precarização Da Força Laboral. **Prima Facie**, [S. l.], v. 19, n. 42, p. 37-85, 2020. DOI: 10.22478/ufrpb.1678-2593.2020v19n42.54286. Disponível em: <https://periodicos.ufrpb.br/index.php/primafacie/article/view/54286>. Acesso em: 28 out. 2022

TASSIGNY, Mônica Mota; GOMES, Carolina Torquato Maia. Trabalho doméstico feminino no Brasil: a “vulnerabilidade qualificada” de uma classe já vulnerável. *In*: VEIGA, Fábio da Silva. **Derecho Iberoamericano en análisis**. Navarra: Editorial Aranzadi, 2021, p. 163-170.

WERMUTH, M. Ângelo D.; DE CASTRO, A. G. Pandemia E Direitos Humanos: A Administração Da Vida E Da Morte No Brasil. **Prima Facie**, [S. l.], v. 20, n. 45, 2021. DOI: 10.22478/ufrpb.1678-2593.2021v20n45.58575. Disponível em: <https://periodicos.ufrpb.br/index.php/primafacie/article/view/58575>. Acesso em: 28 out. 2022.

***Female Housework, The Right To Health And A Pandemic:
X-Ray Of The Vulnerability Of A Professional Category***

Carolina Torquato Maia Gomes

Ana Virgínia Moreira Gomes

Liane Maria Santiago Cavalcante Araújo

Abstract: Domestic work occupies a unique position in the capitalist context, especially in developing countries, such as Brazil, where it represents the third most important segment of female work. Owned predominantly by poor and black women, it reveals aspects of the formation of the working class and of the Brazilian social and economic reality, as well as complexities and the maintenance of prejudices. Despite the corresponding legal apparatus, the practice reveals the maintenance of vulnerabilities, evidenced in the moment lived due to the Sars-CoV virus, in the realization of the right to health of domestic workers. In light of this, we propose to analyze the impacts of the norms regulating social isolation in the context of domestic workers, based on a dialogue between the right to health and social vulnerability. This is a bibliographic and documental research, carried out in the theoretical and empirical field, with a qualitative approach. We find that the maintenance of social vulnerability has hindered the realization of the right to health of the category in times of pandemic, and that it is necessary to (re)think the format of the relations established and perpetuated in domestic work, from the formulation of public policies aimed at the quality and safety of this professional category, as a measure of justice and the realization of human dignity of domestic workers in Brazil.

Keywords: Domestic work; right to health; pandemic; vulnerability.

DOI: <https://doi.org/10.22478/ufpb.1678-2593.2022v21n48.62671>
Conteúdo sob licença *Creative Commons: Attribution-NonCommercial-NoDerivative 4.0 International* (CC BY-NC-ND 4.0)



A Afetação Da Pandemia Da Covid-19 No Meio Ambiente Do Trabalho E A Tendência Do Regime De Trabalho Híbrido Pelas Empresas

Lucas de Sa Marinho *

Universidade de Marília, Programa de Pós-Graduação em Direito, Marília-SP, Brasil

 <https://orcid.org/0000-0002-1332-0818>

Sandro Marcos Godoy **

Universidade de Marília, Programa de Pós-Graduação em Direito, Marília-SP, Brasil

 <https://orcid.org/0000-0001-8749-395X>

Rafael José Nadim De Lazari ***

Universidade de Marília, Programa de Pós-Graduação em Direito, Marília -PR, Brasil

 <https://orcid.org/0000-0002-9808-8631>

Resumo: O meio ambiente do trabalho foi diretamente afetado pela pandemia do coronavírus enfrentada de forma mais intensa nos anos de 2020 e 2021. A existência de um vírus contagioso e com grande potencial letal trouxe consigo modificações associadas ao local em que o empregado estava habituado a exercer suas atividades laborativas, vez que o teletrabalho, o *home office* e outras formas de trabalho remoto foram rapidamente incorporadas na rotina dos indivíduos. Entretanto, superado o momento mais conturbado da pandemia, observa-se um novo cenário quanto ao meio ambiente do trabalho, empresas cada vez mais compactas e um maior número de indivíduos trabalhando remotamente, com a adoção de um regime de trabalho híbrido, o qual permite que o empregado exerça suas atividades na empresa, em sua residência ou em qualquer lugar que esteja. Isto posto, observa-se uma atual tendência em que, para muitos, o meio ambiente do trabalho se confunde com o meio ambiente familiar, tornando-se necessária uma discussão sobre as vantagens e desvantagens desses novos modos de labor e da amplitude do conceito de meio ambiente do trabalho. Para o presente estudo, utilizou-se o método dedutivo, especialmente artigos científicos, bibliografias e *sites* que abordavam o tema em discussão.

Palavras-Chave: meio ambiente do trabalho; COVID-19; regime de trabalho híbrido.

* Mestrando pelo Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade de Marília - Unimar. Bolsista CAPES. E-mail: lucassamarinho@gmail.com

** Pós-doutor em Direito pela Università degli Studi di Messina na Itália, Doutor em Direito pela FADISP. Professor permanente do programa de Mestrado e Doutorado em Direito na UNIMAR - Universidade de Marília. E-mail: sandromgodoy@uol.com.br

*** Pós-Doutor em Democracia e Direitos Humanos pelo Centro de Direitos Humanos da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra/Portugal. Doutor em Direito Constitucional pela Pontifícia Universidade Católica, de São Paulo/SP. Professor da Graduação, do Mestrado e do Doutorado em Direito da UNIMAR. E-mail: prof.rafaeldelazari@hotmail.com



UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA

Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas

DOI: <https://doi.org/10.22478/ufpb.1678-2593.2022v21n48.64086>

A Afetação Da Pandemia Da Covid-19 No Meio Ambiente Do Trabalho E A Tendência Do Regime De Trabalho Híbrido Pelas Empresas

Lucas de Sa Marinho

Sandro Marcos Godoy

Rafael José Nadim De Lazari

1 INTRODUÇÃO

O homem, enquanto ser social, promove, através de suas interações e relações, uma série de transformações no ambiente em que vive. Ao longo da história, torna-se possível observar, com o capitalismo e os avanços tecnológicos, uma despreocupação dos indivíduos para com o meio ambiente, haja vista a supremacia de interesses individuais sobre coletivos, o que propicia o desencadeamento de poluições das mais diversas formas, tais como: poluição atmosférica, hídrica, do solo, radioativa, térmica, visual, sonora e espacial.

Com o objetivo de promover condições básicas de sobrevivência aos indivíduos, a Constituição Federal de 1988 em seu artigo 1º, elenca como um dos fundamentos da República Federativa do Brasil a dignidade da pessoa humana, bem como estabelece, através dos artigos 5º e 6º, uma gama de direitos fundamentais e sociais a fim de que sejam estabelecidas condições dignas aos cidadãos.

Além disso, a Carta Magna trata, individualmente, em seu artigo 225 sobre a proteção de um meio ambiente ecologicamente equilibrado, isto porque tal direito é interpretado pela doutrina como

um direito transgeracional, superando o próprio interesse coletivo e impondo responsabilidades às futuras gerações. Logo, promover a existência de um meio ambiente saudável significa, conseqüentemente, garantir qualidade e condições de vida ao ser humano.

Dentre as quatro espécies de meio ambiente, encontra-se aquela denominada meio ambiente do trabalho, a qual também sofre conseqüências oriundas das relações humanas e sociais. Nesse viés, a pandemia ocasionada pelo coronavírus trouxe diversas mudanças na seara trabalhista, ao passo que, para o enfrentamento do vírus, houve a necessidade de adequação das relações de trabalho, com a inserção de grande parte dos empregados no trabalho remoto, afetando diretamente o meio ambiente laboral.

Todavia, embora pareça que o momento mais crítico da pandemia da COVID-19 tenha se dado entre os anos de 2020 e 2021, as mudanças ocorridas no âmbito trabalhista parecem se mostrar como uma tendência atual e permanente, tal qual se observa com a grande continuidade de empresas adotando o teletrabalho ou um regime de trabalho híbrido, onde as atividades dos empregados podem ser realizadas em mais de um ambiente.

Apesar disso, a utilização do regime de trabalho remoto possui algumas peculiaridades que demandam atenção às partes envolvidas, especialmente no que tange as especificidades do local da prestação de serviços, podendo acarretar o surgimento de eventuais dúvidas com relação a aplicação de determinados direitos dispostos na legislação trabalhista.

Para a presente pesquisa, utilizou-se o método dedutivo, consistente em uma análise de informação a fim de uma conclusão sobre o tema, bem como procedimentos instrumentais como bibliografias, artigos científicos e *sites* a respeito da matéria ora abordada.

2 O DIREITO CONSTITUCIONAL AO MEIO AMBIENTE ECOLÓGICAMENTE EQUILIBRADO E O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

O meio ambiente ecologicamente equilibrado somente ganhou proteção objetiva com a promulgação da Carta Magna de 1988, passando a figurar como um importante direito fundamental constitucional. Nesse sentido, enfatiza Paulo Roberto Barsano e Rildo Pereira Barbosa:

Mediante uma breve análise do constitucionalismo brasileiro, podemos afirmar que foi somente na Constituição de 1988 que se estabeleceu, de maneira específica, objetiva e global, a proteção ao meio ambiente. Desde a Carta Magna de 1934, todas as constituições brasileiras mantiveram a proteção do patrimônio histórico, cultural e paisagístico do país. Houve constante indicação no texto constitucional da função social da propriedade (1934, art. 115; 1946, arts. 147 e 148; 1967, art. 157, III, § 8º; 1969, arts. 160, III, e 163), solução que não tinha em mira – ou era insuficiente para – proteger efetivamente o patrimônio ambiental (BARSANO; BARBOSA, 2019, p. 42).

Na Constituição Federal de 1988, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado foi garantido através do artigo 225 e corresponde a um direito coletivo, haja vista que o objeto protegido pelo dispositivo legal é de uso comum do povo, tendo como destinatárias todas as pessoas inseridas no território nacional, consubstanciando-se o próprio direito à vida, na medida em que, ao garantir um meio ambiente sadio e equilibrado, garante-se, por conseguinte, mais qualidade de vida aos indivíduos.

Nesse sentido, destaca Sérgio Braga Júnior:

Mas é certo que a proteção do meio e sua devida motivação estejam mais explícitas no caput do art. 255, CF/88, o qual inicia o capítulo do meio ambiente na Lex Mater. Expõe o bem comum como causa, ao passo que decorre de um ambiente ecologicamente equilibrado. Assim, está claro que este bem de “uso comum do povo” gera a felicidade deste e proporciona a sadia qualidade de vida, embasando e reiterando a necessidade da proteção do Estado para o usufruto deste bem por toda a Nação (BRAGA JUNIOR, 2021, p. 89).

Através do citado dispositivo constitucional, extrai-se ainda que cabe ao Poder Público, juntamente com a coletividade, entendida aqui como todos os cidadãos, o dever de defender e preservar o meio ambiente para os presentes e as futuras gerações.

Segundo Édis Milaré, antes da Constituição Federal de 1988, não havia preocupação por parte do legislador em proteger o meio ambiente de modo específico, motivo pelo qual a ele se referia considerando os seus elementos separadamente, tais como florestas, caça, pesca ou, ainda, dispondo sobre matérias a ele inerentes de forma indireta, como a mortalidade infantil, a saúde, a propriedade etc. (MILARÉ, 2000, n.p.).

Nesse escopo, especialmente com a entrada em vigor da Carta Constitucional de 1988, a proteção ambiental ganhou forças, despertando o surgimento de diversos regramentos jurídicos, quais sejam: leis, decretos, resoluções, portarias, com o objetivo de assegurar um ambiente saudável às presentes e futuras gerações. Além da proteção ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, diversos dispositivos constitucionais passaram a regulamentar e conferir meios de proteção a questões relacionadas à matéria, como é o caso do art. 5, LXXII, ao estabelecer acerca da ação popular como meio de proteção do meio ambiente; arts. 23 e 24 ao dispor sobre competências de legislar da União, Estados, Distrito Federal e Municípios; art. 170 ao inserir a defesa do meio ambiente como princípio da ordem econômica (BARSANO; BARBOSA, 2019, p. 42-43).

Ademais, conforme dispõe o art. 3º da Lei nº. 6.938/1981, que trata da Política Nacional do Meio Ambiente, o conceito de meio ambiente deve ser interpretado para além daquele exclusivamente naturalístico, correspondendo, assim, ao conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas (BRASIL, 1981). Sob esta égide, Solange Teles da Silva:

Aliás, o meio ambiente comporta uma ordem bem mais complexa de significação que vai além do meio ambiente como sinônimo de meio natural. Para antropologia, o meio ambiente é definido enquanto espaço de vida dos seres humanos e pressupõe uma análise das dimensões históricas, e culturais que estão atreladas a sua própria definição e delimitação. O meio ambiente diz respeito aos elementos habilitados a influenciar o próprio dinamismo social e inclui, portanto, a repercussão das intervenções artificiais implantadas pelo homem, as interferências culturais e conjunto das condições que permitem o estabelecimento e reprodução da vida humana. Considera-se, portanto, o papel da cultura na definição dos espaços de vida humana (SILVA, 2006, p.170-171).

Nessa toada, Gustavo Filipe Barbosa Garcia classifica o meio ambiente nas seguintes espécies: a) meio ambiente natural ou físico, o qual constitui solo, água, ar atmosférico, flora e fauna; b) meio ambiente cultural, englobando valores históricos, tais como: o patrimônio histórico, artístico, arqueológico, paisagístico e turístico de um país; c) meio ambiente artificial, o qual inclui espaço urbano construído pelo ser humano, abarcando o conjunto de edificações e espaços urbanos públicos, e, d) meio ambiente do trabalho, o qual envolve o local de realização da atividade laborativa, e inclui as condições de trabalho, a sua organização e as relações intersubjetivas ali presentes (GARCIA, 2006, p. 20-21).

Também, impossível nos dias atuais, não associar o meio ambiente e seus desdobramentos com o desenvolvimento sustentável. De acordo com a Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento: “o desenvolvimento sustentável é o desenvolvimento capaz de suprir as necessidades da geração atual, garantindo a capacidade de atender as necessidades das futuras gerações. É o desenvolvimento que não esgota os recursos para o futuro” (WWF-BRASIL, 2022, n.p.).

No Brasil, existem 17 objetivos elencados a fim de se atingir o desenvolvimento sustentável. Tais objetivos constituem um apelo global à ação para erradicar a pobreza, proteger o meio ambiente e o clima e garantir que as pessoas, em todos os lugares, possam desfrutar de paz e de prosperidade (BRASIL, 2022, n.p.).

O desenvolvimento sustentável surge numa ideia de responsabilidade, de modo a estabelecer limites de crescimento ao desenvolvimento tecnológico industrial, o qual, apesar de ter trazido mudanças benéficas à sociedade, trouxe consigo a utilização exacerbada de recursos naturais sem que fosse realizado qualquer controle, o qual culminou em poluição e degradação do meio ambiente (BARSANO; BARBOSA, 2019, p. 143).

Além do desenvolvimento tecnológico industrial, outros fenômenos sociais causam impacto direto no meio ambiente, tal como se pode mencionar a pandemia da COVID-19. Ao tratar sobre o assunto, Ligia da Paz de Souza dispõe sobre diversos cenários que foram afetados pela pandemia do coronavírus, mais intensamente entre no ano de 2020, como o compartilhamento de imagens e vídeos de paisagens, antes escondidos pela poluição atmosférica, e no período mais intenso da pandemia límpidas e visualmente recuperadas diante do isolamento social; o aumento da produção de resíduo sólido hospitalar. Ainda destaca que, durante a pandemia, houve, do ponto de vista ambiental, uma falsa ideia inicial de recuperação natural de locais degradados, ataques às políticas ambientais de maneira consentânea e aumento do desmatamento na Amazônia (SOUZA, 2020, p. 69-71).

Evidente, portanto, que os fenômenos sociais interferem diretamente no meio ambiente e suas espécies. A par disso, garantir proteção ao meio ambiente e promover um desenvolvimento sustentável se associa diretamente à ideia de existência do ser humano. Para Sandro Marcos Godoy (2017, p. 53), “a proteção ambiental dentro do contexto do acesso à justiça, na medida em que protegendo o meio ambiente se protege as espécies que dele depende, em especial o ser humano”. Logo, as medidas adotadas para o enfrentamento da pandemia do coronavírus, objetivando a não disseminação do vírus, tinham como vertente a proteção do meio ambiente social e também da vida humana, sendo certo que, mesmo após a vacinação em massa e a diminuição dos casos da doença, as

mudanças causadas no meio ambiente ainda podem ser observadas e, em alguns setores, encaradas como uma tendência a ser mantida.

3 O MEIO AMBIENTE DO TRABALHO E A SUA AFETAÇÃO PELA PANDEMIA DA COVID-19

O meio ambiente do trabalho corresponde ao local onde os indivíduos costumam passar grande parte do seu dia. Segundo Celso Antonio Pacheco Fiorillo, o meio ambiente do trabalho está associado ao ambiente onde as pessoas exercem suas atividades laborais, sejam remuneradas ou não, de modo que o equilíbrio se baseia na salubridade do meio e na ausência de agentes que possam comprometer a incolumidade físico-psíquica dos trabalhadores, independente da condição que ostentem (FIORILLO, 2003, n.p.).

Ao tratar do meio ambiente do trabalho, Tulio Caio Chaves Lima ressalta a importância deste enquanto direito difuso, garantidor de direitos fundamentais previstos na Carta Magna:

As condições laborais influenciam na qualidade de vida do trabalhador e está diretamente relacionada à sua saúde, pois é no ambiente laboral que passa a considerável parcela do tempo de sua existência e, por causa disso, é necessário dispor de um sistema constitucional que garanta direitos a esse espectro social. Sendo assim, a própria Saúde e Segurança do Trabalho (SST) foi desenvolvida para estudar riscos e métodos de prevenção dentro do local de trabalho, buscando, em última análise, garantir a concretização dos direitos fundamentais ao trabalhador insculpidos da CRFB/88 (LIMA, 2021, p. 27).

Por ser um ambiente onde os trabalhadores se concentram para o exercício de suas atividades, este sofreu grandes impactos com a pandemia do coronavírus, ao passo que foi necessária a implementação de isolamento social, o qual gerou diversas mudanças no modo de vida dos indivíduos e em suas relações, especialmente nas relações de trabalho e no ambiente laboral.

De acordo com o juiz do trabalho Xerxes Gusmão, a pandemia de Covid-19 gerou diversos efeitos no âmbito trabalhista, uma vez que o meio ambiente do trabalho foi fortemente afetado em razão da necessidade de se adaptar a uma nova realidade, ameaçada por um vírus contagioso e com um considerável potencial letal (GUSMÃO, 2021, p. 70).

Também enfatizam Otávio Bruno da Silva Ferreira, Suzy Elizabeth Cavalcante Koury e Felipe Guimarães de Oliveira ao tratarem da afetação gerada pela pandemia no coronavírus no mundo do trabalho:

Com a decretação do estado de calamidade pública, houve uma disruptura em diversos setores da sociedade, com a necessidade de adoção de mecanismos voltados à adequação dos cenários específicos a uma nova realidade. Tal situação alcançou, especialmente, as relações laborais, em face da tomada de medidas necessárias à prevenção de contaminação pelo novo coronavírus (FERREIRA, KOURY, OLIVEIRA, 2020, p. 46).

Uma mudança importante e visivelmente observada foi a utilização do teletrabalho, *home office* e demais modos de trabalhos remotos durante a pandemia do coronavírus. Apesar de a Lei nº 13.467/2017, também conhecida como reforma trabalhista, dispor sobre essas modalidades de trabalho, estas se apresentavam de forma mais concentrada em alguns setores específicos, tal como o ramo da tecnologia, não sendo tão aderidas pelos demais.

Antes de mais nada, para fins didáticos, o TST diferencia o teletrabalho do *home office*, dispondo que teletrabalho diz respeito a um termo mais abrangente, que inclui o trabalho realizado na residência ou em outros locais que não sejam a empresa. O *home office*, por sua vez, corresponde a termo específico ao trabalho realizado em casa, abrangendo também trabalhadores autônomos e *freelancers*. Assim, pode-se dizer que o *home office* é uma espécie de teletrabalho (BRASIL, 2020, n.p.).

De acordo com a pesquisa denominada *home office* Brasil, realizada pela SAP Consultoria em Recursos Humanos, o *home office* já se fazia presente em 45% das empresas brasileiras em 2018,

apresentando um crescimento de 22% com relação ao ano de 2016. Também segundo dados apurados à época, a maior parte das empresas que aderiram o *home office*, qual seja 58%, atuavam na área de tecnologia da informação (SAP, 2018, n.p.).

Durante o momento mais crítico da pandemia do coronavírus, as empresas precisaram estabelecer políticas e normas internas para implantar e assegurar o teletrabalho. A segurança da informação teve que ser revista para incorporar a rotina de trabalho remoto. Recursos foram investidos para possibilitar acesso a equipamentos e ferramentas de comunicação remota, os trabalhadores foram desafiados em aprender de forma rápida sobre o uso de novas tecnologias, e, ainda, suas vidas familiares precisaram ser conciliadas com o trabalho (LOSEKANN; MOURÃO, 2020, p. 73).

Com base em análise de dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) Covid-19, divulgados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) concluiu que, no período compreendido entre maio a novembro de 2020, a média da população ocupada e não afastada no Brasil foi de 74 milhões de pessoas, sendo que 8,2 milhões, isto é, 11% exerceram suas atividades laborais de forma remota. Ainda, em média, 51% das pessoas na atividade de educação privada, 38,8% do setor financeiro privado e 34,7% da comunicação privada estavam em trabalho remoto (GÓES; MARTINS; NASCIMENTO, 2021, pp.1-11).

Com o aumento de trabalhadores exercendo o trabalho remoto e/ou *home office* e a necessidade de regulamentação mais específica para tratar dessa modalidade de trabalho, atrelada a sua crescente tendência atual, foi publicada a Medida Provisória 1.108/2022, a qual disciplinou temas importantes, tais como a possibilidade de disposição expressa em contrato individual de trabalho sobre a prestação de serviços por teletrabalho ou trabalho remoto; a possibilidade de adição do modelo híbrido pelas empresas, com prevalência do trabalho presencial sobre o remoto ou vice-versa; liberdade de exercício das

atividades, quando não for essencial o controle de jornada; aplicação do teletrabalho para aprendizes e estagiários, dentre outros (CAVALLINI, 2022, n.p.).

Contudo, observa-se que o meio ambiente do trabalho pode ser diretamente afetado em razão de questões sociais e doenças epidemiológicas, haja vista que corresponde a um local onde os indivíduos passam grande parte de seu tempo, mantendo contato com diversas pessoas. A pandemia da Covid-19, por sua vez, trouxe inúmeras modificações na seara trabalhista, especialmente porque empregadores e empregados tiveram que se adaptar a forma de trabalho remoto, nos mais diversos setores de uma empresa e em um curto período de tempo. Tais mudanças se mostraram essenciais para o enfrentamento do momento mais crítico da pandemia, e, mais do que isso, desmitificaram o preconceito existente quanto à efetividade do trabalho remoto, trazendo à tona uma discussão acerca dos benefícios e malefícios do *home office* e da necessidade de uma maior regulamentação da matéria, o que propiciou, inclusive, a edição e publicação da Medida Provisória 1.108/2022.

A partir disso, nota-se que o trabalho remoto e *home office* vem se tornando uma tendência nas relações de trabalho, sendo certo que algumas empresas optaram pela adoção da modalidade híbrida, onde uma parte da jornada é realizada na empresa e outra de forma remota. A desnecessidade de estar presente no ambiente da empresa todos os dias traz mudanças para o empregador, que muitas vezes acaba escolhendo se mudar para um local mais compacto, mas também para o empregado, o qual geralmente adapta um dos ambientes de sua residência para o exercício do labor.

4 A TENDÊNCIA DO REGIME DE TRABALHO HÍBRIDO PELAS EMPRESAS E A (DES)NECESSIDADE DE ADEQUAÇÃO DO CONCEITO DE MEIO AMBIENTE DO TRABALHO

Notável que a pandemia do coronavírus afetou e alterou as relações trabalhistas, tornando os meios remotos mais usuais e atrativos para empregadores e empregados, porém essa nova modalidade também apresenta desafios a serem enfrentados, os quais são mais facilmente verificados na prática, de modo que eventuais falhas estão sendo reparadas na medida em que são observadas pelas partes. Nesse sentido, Cleide Calgato, Guilherme Bettiato Bortolotto e Natasha Giacomet destacam a tendência do labor fora das dependências da empresa, ressaltando pontos relevantes e que devem ser observados quando da contratação de um trabalhador:

Pelo cenário a qual estamos inseridos, se vislumbra que a tendência é de que mais áreas passem a utilizar tal modalidade de contratação, e não apenas as áreas de tecnologia, bem como que tal modalidade seja utilizada não só durante a pandemia, mas também que passe a ser usual. Contudo, possui algumas particularidades que devem ser observadas, a fim de não causar prejuízo tanto aos empregados quanto aos empregadores, devendo se levar em conta a saúde e segurança dos trabalhadores, a questão da jornada de trabalho, desconexão do labor, custos com equipamentos necessários para o trabalho, entre outros (CALGARO; BORTOLOTTI; GIACOMET, 2020, p. 125).

Não é somente o trabalho exclusivamente remoto que se apresenta como uma tendência atual: o regime de trabalho híbrido tem sido adotado por diversas empresas. Conforme enfatiza Rita Lima, o regime híbrido combina o trabalho remoto com o presencial, o que permite a divisão da semana ou mês entre exercer as atividades na empresa e em outro qualquer lugar, podendo essa escolha ser da empresa ou do próprio trabalhador (LIMA, 2022, p. 3)

Ainda, de acordo com uma pesquisa da Robert Half realizada em janeiro de 2022, o modelo híbrido de trabalho é a preferência de 48% das empresas, sendo que 58% das empresas exigem presença em

suas dependências de duas a três vezes por semana (ROBERT HALF, 2022, n.p.). As empresas adotaram o regime híbrido, principalmente como uma alternativa de transição entre o regime remoto e o presencial pós pandemia, entretanto, os dados evidenciados indicam que essa modalidade de trabalho será uma tendência a ser mantida por grande parte das companhias.

Embora seja uma realidade já praticada, o modo de trabalho híbrido, que mescla o remoto e presencial, desafia conceitos já existentes, os quais podem influir diretamente na aplicação de direitos já regulamentados pela legislação trabalhista.

Um ponto que merece destaque diz respeito ao próprio meio ambiente do trabalho, vez que o empregado que exerce suas atividades laborais de forma híbrida acaba por constituir dois ambientes de trabalho distintos, quais sejam: o local de trabalho na empresa e o local onde desempenha suas funções em sua própria residência.

Vale lembrar que o empregador é quem assume o risco da atividade econômica, conforme dispõe o artigo 2º da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). Do mesmo modo, compete ao ele garantir um meio ambiente do trabalho com as condições mínimas necessárias, zelando pela segurança e saúde do trabalhador, como pode ser observado através do artigo 7º, inciso, XX da Constituição Federal de 1988 e artigos 166 e seguintes da CLT ao tratar dos equipamentos de proteção individuais e as regras de medicina do trabalho.

Ademais, a salubridade e o perigo existentes no ambiente em que os empregados exercem seu labor possuem grande relevância para o direito do trabalho, de modo que, diante da ausência de salubridade, ou, ainda, ante a existência de perigo permanente, serão devidos aos trabalhadores, respectivamente, os adicionais de insalubridade (artigo 192 da CLT) ou periculosidade (artigo 193 da CLT).

Nesse sentido, para o reconhecimento ao direito do adicional de insalubridade, faz-se necessário o contato habitual e permanente com agentes nocivos à saúde acima dos limites previstos na Norma Regulamentadora 15 do Ministério do Trabalho. Já para a periculosidade se faz necessária a exposição, ainda que de forma

intermitente (Súmula 364 do Tribunal Superior do Trabalho), a atividades perigosas, segundo a Norma Regulamentadora 16 do Ministério do Trabalho, e o contato permanente com explosivos, inflamáveis e energia elétrica em condições de risco elevado.

Vale ressaltar que as empresas geralmente possuem um setor de segurança e medicina do trabalho, os quais são responsáveis pela análise das funções e ambiente laboral, bem como emissão de documentos como Laudo Técnico das Condições do Ambiente de Trabalho (LTCAT), Programa de Controle Médico de Saúde Ocupacional (PCMSO) e Programa de Prevenção de Riscos Ambientais (PPRA), todos com objetivo de assegurar as condições de trabalho básicas e os direitos devidos aos trabalhadores.

Apesar da necessária demonstração de requisitos caracterizadores para o direito aos adicionais de insalubridade e periculosidade, importante mencionar que, em algumas situações, a salubridade ou não do ambiente de trabalho não está ligada exclusivamente às funções exercidas pelo trabalhador, mas sim ao próprio ambiente onde as atividades são desempenhadas. Nesse sentido, as jurisprudências dos Tribunais Regionais do Trabalho já decidiram pelo direito do adicional de insalubridade em situações que, embora as funções não demandem o contato direto com agentes insalubres, este acaba por ocorrer a depender do ambiente onde a prestação de serviços acontece:

ADICIONAL DE INSALUBRIDADE. AMBIENTE HOSPITALAR. FUNÇÃO ADMINISTRATIVA. Ainda que o empregado desempenhe função administrativa, sem atendimento clínico de pacientes, a possibilidade concreta de contato com agentes biológicos no exercício rotineiro das suas atividades, pela própria natureza hospitalar, enseja o pagamento do adicional de insalubridade em grau médio. Interpretação do Anexo 14 da NR 15 da Portaria nº 3.214/78. (TRT-4 - ROT: 00206108720185040303, Data de Julgamento: 29/05/2022, 3ª Turma)

Ainda, no mesmo sentido:

ADICIONAL DE INSALUBRIDADE. ATIVIDADE ADMINISTRATIVA EXECUTADA EM AMBIENTE

INSALUBRE. O trabalhador que executa atividade administrativa faz jus à percepção de adicional de insalubridade, se constatada, através de perícia técnica, a exposição a agentes nocivos à saúde em seu ambiente laboral. Recurso não provido. (TRT-13 - RO: 01108006920125130008 0110800-69.2012.5.13.0008, Data de Julgamento: 19/03/2013, 2ª Turma, Data de Publicação: 25/03/2013)

Assim, diante de uma situação hipotética onde o trabalhador de um setor administrativo de um hospital seja contratado em regime de trabalho híbrido, mantendo contato com agentes insalubres quando realiza trabalho nas dependências da empresa, seria devido o adicional de insalubridade? Nessas condições, bem como naquelas em que o empregado que trabalhava presencialmente e recebia adicionais de periculosidade ou insalubridade passa a laborar de forma remota ou híbrida, faz-se imprescindível reavaliar o risco dos agentes perigosos e insalubres com relação ao atual ambiente laboral para apurar se é ou não devido o pagamento dos mencionados direitos (FONSECA, 2021, n.p.).

Outra situação que merece destaque refere-se ao acidente de trabalho, o qual, segundo o artigo 19 da Lei nº 8.213/91:

[...] ocorre pelo exercício do trabalho a serviço de empresa ou de empregador doméstico ou pelo exercício do trabalho dos segurados referidos no inciso VII do art. 11 desta Lei, provocando lesão corporal ou perturbação funcional que cause a morte ou a perda ou redução, permanente ou temporária, da capacidade para o trabalho (BRASIL, 1991).

Um ponto tanto quanto polêmico e que ainda causa dúvidas seria a responsabilidade do empregador no caso de acidentes de trabalho ocorridos durante a execução das atividades de forma remota. Isso porque, em consonância com o artigo 6º da CLT, não existe distinção entre o trabalho realizado no estabelecimento do empregador, o executado no domicílio do empregado e o realizado à distância, desde que estejam caracterizados os pressupostos da relação de emprego.

Apesar disso, ao tratar do teletrabalho, o legislador parece considerar peculiaridades, isto pois a Lei nº 13.467/2017 inseriu na CLT o artigo 75-E, atribuindo ao empregador o dever de instruir os

empregados, de maneira expressa e ostensiva, quanto às precauções a tomar a fim de evitar doenças e acidentes de trabalho.

O controle por parte do empregador precisa ser mais rigoroso e preciso, sendo assim, a estipulação em contrato é mecanismo essencial para que a fiscalização pelo empregador possa ocorrer, não podendo essa ultrapassar os limites do razoável e nem a esfera de privacidade. Desse modo, quando no regime de trabalho remoto, fiscalização deve ser frequentemente realizada com a finalidade de se evitar eventuais complicações e manter presente o direito do empregado em laborar em boas condições. Vale dizer que, além da preocupação com a pessoa do empregado, as empresas devem se atentar ao local de trabalho, evitando possíveis responsabilizações acerca de doenças profissionais, atreladas a um mau ambiente de trabalho, por falta de acompanhamento do empregador (RODRIGUES, 2014, pp. 63 e 66).

Portanto, torna-se imprescindível às partes estabelecerem claramente, quando da contratação, as normas e condutas que deverão ser observadas caso seja realizado o regime de trabalho híbrido, especialmente no que tange ao meio ambiente do trabalho que o empregado estará submetido quando a realização do trabalho ocorrer nas dependências da empresa, bem como quando ocorrer em sua própria residência ou outro local, destacando-se o papel de fiscalização do empregado no trabalho remoto. Tudo para garantir o cumprimento da legislação trabalhista atinente à medicina e segurança do trabalho e assegurar um meio ambiente do trabalho ecologicamente equilibrado nos ditames da Carta Magna.

5 CONCLUSÃO

As interações sociais e relações humanas interferem diretamente no meio ambiente e em suas espécies. Com a Constituição Federal de 1988, o legislador assegurou a proteção de um meio ambiente ecologicamente equilibrado, de modo a promover,

consequentemente, qualidade de vida e condições dignas de sobrevivência a todos os cidadãos.

A pandemia ocasionada pelo coronavírus modificou a vida dos indivíduos, afetando diretamente as formas de relacionamento, haja vista a necessidade de isolamento social para contenção e não disseminação do vírus.

Na seara trabalhista, ocorreu uma série de transformações, sendo que os empregados precisaram, rapidamente, adaptar-se a uma nova realidade, haja vista que foram inseridos no regime de trabalho remoto, antes mais comum nas áreas de tecnologia. Por sua vez, indubitável que a afetação da pandemia da COVID-19 alterou drasticamente o meio ambiente laboral, especialmente porque os empregados, antes habituados a se dirigir até as dependências da empresa, viram-se exercendo suas atividades laborativas em sua própria residência.

Apesar de o momento mais intenso da pandemia parecer ter ficado no passado, alguns de seus reflexos se demonstram inerentes em nossa sociedade, apresentando-se como uma tendência a ser mantida. Os dados apresentados na pesquisa confirmam que o teletrabalho fora adotado por diversas empresas, além disso, as companhias têm aderido ao regime de trabalho híbrido, no qual o empregado desempenha parte de suas atividades nas dependências da empresa e outra parte em regime remoto, teletrabalho ou *home office*.

Sem adentrar diretamente os benefícios e malefícios do teletrabalho, visto que, assim como o trabalho presencial, torna-se possível uma análise pormenorizada de vantagens e desvantagens, certo é que, com a adoção do trabalho remoto, altera-se o local de trabalho, especialmente porque o empregado pode exercer suas atividades de qualquer lugar, de modo que, no regime híbrido passa a ter dois ambientes laborativos distintos, quais sejam: o local da empresa e a sua própria residência.

Com a pesquisa, foi levantada a discussão a respeito de uma necessidade ou desnecessidade de adequação do conceito de meio ambiente laboral frente às novas modalidades de trabalho remoto

existentes, principalmente no que tange à aplicação de alguns direitos trabalhistas que levam em conta o local de trabalho para sua concretização, como os adicionais de insalubridade e periculosidade e a própria caracterização do acidente de trabalho, quando este último ocorrer fora das dependências da empresa.

Contudo, apesar de não haver uma conclusão definitiva, visto que os reflexos dessas novas formas de trabalho estão sendo aos poucos regulamentados, tal como ocorreu com a publicação da Medida Provisória 1.108/2022, orienta-se que as partes disponham de maneira clara e concreta sobre as regras do trabalho remoto ou híbrido no momento da contratação, utilizando-se de meios formais para prevenção de riscos no decorrer da relação jurídica, especialmente porque, embora distante da empresa, compete sempre ao empregador, aquele que assume a responsabilidade pela atividade econômica, zelar pela proteção e saúde do trabalhador.

Data de Submissão: 22/08/2022

Data de Aprovação: 15/03/2023

Processo de Avaliação: *double blind peer review*

Editor Geral: Jailton Macena de Araújo

Editor de Área: Jailton Macena de Arapújo

Assistente Editorial: Mariana Silva Pires

Assistente Editorial: Jessica Alves de Souza

REFERÊNCIAS

BARSANO, Paulo R.; BARBOSA, Rildo P. **Meio ambiente - guia prático e didático**. São Paulo: Editora Saraiva, 2019. 9788536532257. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788536532257/>. Acesso em: 02 ago. 2022.

BRAGA JÚNIOR, Sérgio. Direito Ambiental Constitucional: uma perspectiva principiológica normativista. **Prim@ Facie**, João

Pessoa, v. 20, n. 44, p. 81-112, ago. 2021. Disponível em: <https://periodicos.ufpb.br/index.php/primafacie/article/view/46055/33821>. Acesso em: 05 nov. 2022.

BRASIL. Casa ONU Brasil. Sobre o nosso trabalho para alcançar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável no Brasil, 2022. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>. Acesso em: 05 ago. 2022.

BRASIL. Lei nº 8.213/1991. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18213cons.htm. Acesso em: 05 ago. 2022.

BRASIL. Medida Provisória 1.108/2022. Dispõe Sobre O Pagamento de Auxílio-Alimentação de Que Trata O § 2º do Art. 457 da Consolidação das Leis do Trabalho, Aprovada Pelo Decreto-Lei Nº 5.452, de 1º de Maio de 1943, e Altera A Lei Nº 6.321, de 14 de Abril de 1976, e A Consolidação das Leis do Trabalho, Aprovada Pelo Decreto-Lei Nº 5.452, de 1943. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2022/Mpv/mpv1108.htm. Acesso em: 04 ago. 2022.

BRASIL. Secretaria de Comunicação social do Tribunal Superior do Trabalho. Teletrabalho: o trabalho onde você estiver. 1. ed. Brasília, 2020. Disponível em: <https://www.tst.jus.br/documents/10157/2374827/Manual+Teletrabalho.pdf/e5486dfc-d39e-a7ea-5995-213e79e15947?t=1608041183815>. Acesso em: 04 ago. 2022.

BRASIL. Súmula nº 364 do TST. Disponível em: https://www3.tst.jus.br/jurisprudencia/Sumulas_com_indice/Sumulas_Ind_351_400.html. Acesso em: 04 ago. 2022.

BRASIL. Tribunal Regional do Trabalho da 4ª Região. Acórdão, processo nº 0020610-87.2018.5.04.0303. Recorrente: Letiele Santos da Silva - Recorrida: Fundação de Saúde Pública de Novo Hamburgo - FSNH. Relator: Clovis Fernando Schuch Santos. Porto Alegre, MG de 2022. Porto Alegre, 29 maio 2022. Disponível em: <https://trt-4.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/1520915329/recurso-ordinario-trabalhista-rot-206108720185040303>. Acesso em: 04 ago. 2022.

BRASIL. Tribunal Regional do Trabalho da 13ª Região. Acórdão, processo Nº 0110800-69.2012.5.13.0008. Recorrente: Tess Indústria E Comércio Ltda - recorrida: Joana Darc de Brito. Relator: Desembargador Wolney De Macedo Cordeiro. João Pessoa, 19 mar.

2013. Disponível em: <https://trt-13.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/639665523/recurso-ordinario-ro-1108006920125130008-0110800-6920125130008/inteiro-teor-639665563>. Acesso em: 05 ago. 2022.

CALGARO, Cleide; BORTOLOTTI, Guilherme Bettiato; GIACOMET, Natasha. Meio ambiente do trabalho em meio a pandemia. In: **Congresso de Direitos Humanos do Centro Universitário da Serra Gaúcha**. 2020. p. 124-127. Disponível em: <https://ojs.fsg.edu.br/index.php/congressodedireitoshumanos/article/view/4469>. Acesso em: 04 ago. 2022

CAVALLINI, Marta. **Mudanças em regras para home office e trabalho híbrido começam a valer; entenda**. G1, 2022. Disponível em: <https://g1.globo.com/trabalho-e-carreira/noticia/2022/03/28/mp-que-regulamenta-o-home-office-e-publicada-entenda.ghtml>. Acesso em: 04 ago. 2022.

FERREIRA, Otávio Bruno da Silva; KOURY, Suzy Elizabeth Cavalcante; OLIVEIRA, Felipe Guimarães de. O Mundo Do Trabalho Em Tempos De Pandemia No Brasil: o incremento da precarização da força laboral. **Prim@ Facie**, João Pessoa, v. 19, n. 42, p. 37-85, ago. 2020. Disponível em: <https://periodicos.ufpb.br/index.php/primafacie/article/view/54286/32038>. Acesso em: 05 nov. 2022.

FIORILLO. Celso Antonio Pacheco, **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**, 4. ed. São Paulo: Ed. Saraiva, 2003.

FONSECA, Carolina. **É devido adicional de periculosidade e insalubridade no teletrabalho?** 2021. Jusbrasil. Disponível em: <https://carolinafonsecaffreitas.jusbrasil.com.br/artigos/1235374480/e-devido-adicional-de-periculosidade-e-insalubridade-no-teletrabalho>. Acesso em: 04 ago. 2022.

GARCIA, Gustavo Filipe Barbosa. **Meio ambiente do trabalho**. Rio de Janeiro: Forense, 2006. Disponível em: <https://www.editorajuspodivm.com.br/cdn/arquivos/1a7002c8355a77d850dfoff95cc1ec9c.pdf>. Acesso em: 02 ago. 2022.

GÓES, Geraldo S; MARTINS, Felipe dos S; NASCIMENTO, José Antônio S. **Trabalho remoto no Brasil em 2020 sob a pandemia da covid-19: quem, quantos e onde estão?** Carta de Conjuntura, n 52, 2021. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/conjuntura/210714_nota_trabalho_remoto.pdf. Acesso em: 04 ago. 2022.

GODOY, Sandro Marcos. **O meio ambiente e a função socioambiental da empresa**. Birigui: Boreal, 2017.

GUSMÃO, Xerxes. Precarização do meio ambiente do trabalho em tempos de pandemia de Covid-19. **Laborare**, v. 4, n. 6, p. 69-89, 2021. Disponível em:

<https://revistalaborare.org/index.php/laborare/article/view/61>.

Acesso em: 04 ago. 2022.

LIMA, Rita. Trabalhar no novo normal. **The Trends Hub**, n. 2, 2022. Disponível em:

<https://parc.ipp.pt/index.php/trendshub/article/view/4693>. Acesso em: 08 ago. 2022

LIMA, Túlio Caio Chaves. Meio ambiente do trabalho no contexto da Pandemia: o novo paradigma de participação do trabalhador. 2021.

Dissertação de Mestrado. Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Disponível em:

<https://repositorio.ufrn.br/handle/123456789/33012>. Acesso em 04 ago. 2022.

LOSEKANN, Raquel Gonçalves Caldeira Brant; MOURÃO, Helena Cardoso. Desafios do teletrabalho na pandemia covid-19: quando o home vira office. **Caderno de Administração**, v.28, p. 71-75, 2020. Disponível em:

<https://periodicos.uem.br/ojs/index.php/CadAdm/article/view/53637/751375150139>. Acesso em: 04. ago. 2021

MELLO, Daniel. **Sobre Home office foi adotado por 46% das empresas durante a pandemia. o nosso trabalho para alcançar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável no Brasil**. 2020. Agência Brasil. Disponível em:

<https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2020-07/home-office-foi-adotado-por-46-das-empresas-durante-pandemia>. Acesso em: 04 ago. 2022.

MILARÉ, E. **Direito do ambiente: doutrina, prática, jurisprudência, glossário**. São Paulo: Revistas dos Tribunais, 2000.

NG, Cheuk Fan. Teleworker's home office: an extension of corporate office?. **Facilities**, 2010. Disponível em:

<https://www.emerald.com/insight/content/doi/10.1108/02632771011023113/full/html>. Acesso em: 04 ago. 2022.

ROBERT HALF (São Paulo). **Pesquisa da Robert Half revela que modelo híbrido de trabalho é a preferência de 48% das empresas em 2022.** 2022. Disponível em:

<https://www.roberthalf.com.br/imprensa/pesquisa-da-robert-half-revela-que-modelo-hibrido-de-trabalho-e-preferencia-de-48-das#:~:text=empresas%20em%202022-,Pesquisa%20da%20Robert%20Half%20revela%20que%20modelo%20h%C3%ADbrido%20de%20trabalho,48%25%20das%20empresas%20em%202022&text=58%25%20das%20empresas%20que%20adotaram,a%20tr%C3%AAs%20vezes%20por%20semana>. Acesso em: 04 ago. 2022.

RODRIGUES, Irair Alves. Teletrabalho em domicílio: acidente de trabalho e responsabilidade do empregador. 2014. 80 f. **Monografia (Graduação em Direito). Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais, Centro Universitário de Brasília**, Brasília, 2014.

Disponível em:

<https://repositorio.uniceub.br/jspui/handle/235/5605>. Acesso em: 04 ago. 2022.

SAP. **Pesquisa Home Office 2018.** 2018. Disponível em:

<https://www.sobratt.org.br/site2015/wp-content/uploads/2018/12/PESQUISA-SAP-REDUZIDA.pdf>. Acesso em: 04 ago. 2022.

SILVA, Solange Teles da. Direito Fundamental ao Meio Ambiente Ecologicamente Equilibrado Avanços e Desafios. **Cadernos do Programa de Pós-Graduação em Direito–PPGDir./UFRGS**, n. 6, 2006. Disponível em:

<https://www.seer.ufrgs.br/ppgdir/article/viewFile/51610/31918>. Acesso em: 01 ago. 2022

SOUZA, Ligia da Paz de. A pandemia da COVID-19 e os reflexos na relação meio ambiente e sociedade. **Revista Brasileira de Meio Ambiente**, v. 8, n. 4, 2020. Disponível em:

<https://revistabrasileirademeioambiente.com/index.php/RVBMA/article/view/540>. Acesso em: 04 ago. 2022.

WWF-BRASIL. **O que é desenvolvimento sustentável?** 2022.

Disponível em:

https://www.wwf.org.br/natureza_brasileira/questoes_ambientais/desenvolvimento_sustentavel/. Acesso em: 04 ago. 2022.

The Affectation Of The Covid-19 Pandemic On The Work Environment And The Trend Of The Hybrid Work Regime By Companies

Lucas de Sa Marinho

Sandro Marcos Godoy

Rafael José Nadim De Lazari

Abstract: The work environment was directly affected by the coronavirus pandemic faced more intensely in 2020 and 2021. The existence of a contagious virus with great lethal potential brought with it changes associated with the place where the employee was used to exercising work activities, as telework, home office and other forms of remote work were quickly incorporated into the routine of individuals. However, after the most troubled moment of the pandemic has been overcome, there is a new scenario regarding the work environment, increasingly compact companies and a greater number of individuals working remotely, with the adoption of a hybrid work regime, which allows with which the employee carries out his activities at the company, at his residence or wherever he is. This, given a current trend where, for many, the work environment is confused with the family environment, making it necessary to discuss the advantages and disadvantages of these new ways of working and the breadth of the concept of the work environment. job. The present study used the deductive method, especially scientific articles, bibliographies and websites that addressed the topic under discussion.

Keywords: work environment; COVID-19; hybrid work regime.

DOI: <https://doi.org/10.22478/ufpb.1678-2593.2022v21n48.64086>

Conteúdo sob licença *Creative Commons: Attribution-NonCommercial-NoDerivative 4.0 International* (CC BY-NC-ND 4.0)



A Fome, O Capital E O Vírus: A Apropriação Do Alimento Pelo Capital Privado E O Agravamento Do Quadro De Inefetividade Do Direito À Alimentação Na Pandemia Do Coronavírus

Carina Lopes de Souza *

Faculdade Meridional. Programa de Pós-Graduação em Direito, Passo Fundo-RS, Brasil

 <https://orcid.org/0000-0002-8770-3790>

Tássia A. Gervasoni **

Faculdade Meridional. Programa de Pós-Graduação em Direito, Passo Fundo-RS, Brasil

 <https://orcid.org/0000-0002-8774-5421>

Resumo: O presente trabalho pretende analisar os contornos jurídicos do direito humano e fundamental social à alimentação. Para além disso, busca-se evidenciar como a situação de crise alimentar deflagrada em todo o globo está relacionada com o domínio do capital privado sobre o alimento, transformando-o em mercadoria. Procura-se demonstrar, ainda, que a eclosão da pandemia do Coronavírus ampliou de forma significativa a desigualdade no acesso à alimentação adequada, agravando o cenário de crise alimentar. Diante desse contexto, investigou-se quais os impactos da pandemia do Coronavírus à fruição do direito humano e fundamental social à alimentação. Para conduzir o processo de pesquisa empregou-se o método de abordagem dedutivo, o método de procedimento monográfico e como técnica de pesquisa a documentação indireta. Ao final, conclui-se que a captura do alimento pelo capital privado conforma um cenário de intensa desigualdade social e inefetividade do direito à alimentação, agravado, sobretudo, pela eclosão da Covid-19.

Palavras-Chave: Direito à alimentação; capital privado; crise alimentar; desigualdade; pandemia.

* Mestre em Direito pela Faculdade Meridional - IMED. E-mail: dpsiqueira@uol.com.br

** Doutora em Direito pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos. Professora de Direito Constitucional e Teoria do Estado na Faculdade Meridional - IMED. Professora do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu Mestrado na Faculdade Meridional - IMED. E-mail: brunacarolinelimadesouza@gmail.com



UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA

Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas

DOI: <https://doi.org/10.22478/ufpb.1678-2593.2022v21n48.64181>

A Fome, O Capital E O Vírus: A Apropriação Do Alimento Pelo Capital Privado E O Agravamento Do Quadro De Inefetividade Do Direito À Alimentação Na Pandemia Do Coronavírus

Carina Lopes de Souza

Tássia A. Gervasoni

1 INTRODUÇÃO

A fome e a insegurança alimentar são problemas sociais presentes em todo o globo. Muito embora o direito à alimentação goze de proteção jurídica no cenário internacional e integre uma série de textos constitucionais – inclusive o brasileiro –, a sua fruição plena não é assegurada a um grande contingente da população mundial¹. Com o avanço da Covid-19, as deficiências estruturais dos sistemas alimentares locais e globais foram expostas e intensificadas, agravando o quadro de desatendimento do direito à alimentação no mundo.

Diversos têm sido os documentos e relatórios oficiais que externam não apenas a amplitude e a gravidade do problema, como a necessidade de que sejam articuladas com urgência políticas e estratégias para a reversão desse quadro. As dimensões globais da questão alimentar, aliás, sinalizam para o fato de que se está diante de uma questão estrutural que perpassa e é perpassada pelo próprio modo de organização político-econômica das sociedades contemporâneas.

¹ Aproximadamente 928 milhões de pessoas estavam em situação de insegurança alimentar grave no ano de 2020 (FAO, 2021a, p.14).

A partir do advento da pandemia da Covid-19, cujos efeitos alcançaram o Brasil no início de 2020, os índices relativos à fome, ao desemprego e à desigualdade que já eram preocupantes se expandiram rapidamente. A ausência de medidas voltadas à gestão da crise sanitária em nível nacional repercutiu sobre praticamente todos os setores econômicos e sociais do país.

Considerando esse contexto, o trabalho pretende investigar quais os impactos da pandemia do Coronavírus à fruição do direito humano e fundamental social à alimentação. Para tanto, o texto será dividido em dois blocos. No primeiro, analisar-se-á os contornos jurídicos do direito à alimentação como direito humano e fundamental social e o protagonismo do Estado enquanto garantidor dos chamados direitos sociais, sobretudo do direito à alimentação. Para além desses aspectos, direcionar-se-á especial atenção à questão da captura do alimento pelo capital privado e os reflexos socioeconômicos decorrentes dessa interação, quando então será possível investigar se, de fato, esse processo é responsável por estruturar um cenário de intensa desigualdade e inefetividade do direito à alimentação.

No segundo, pretende-se averiguar a extensão dos impactos produzidos pela pandemia do Coronavírus sobre o sistema alimentar. Nessa perspectiva, buscar-se-á esclarecer se o modelo global de produção e distribuição de alimentos já se encontrava em completo estado de colapso. Em sendo assim, poderá se afirmar categoricamente, ao final deste estudo, que a pandemia atingiu um sistema alimentar que ostentava uma série de fragilidades pré-existentes, oriundas de um modelo produtivo capitalista que prioriza o lucro em detrimento do ser humano. Diante disso, apresentar-se-á algumas alternativas para reconfiguração desse sistema explorador e predatório e superação da crise alimentar.

Para conduzir o processo de pesquisa, utilizar-se-á o método de abordagem dedutivo, bem como o método de procedimento monográfico. A abordagem dedutiva permite que se analisem elementos desde uma perspectiva mais ampla para o direcionamento

a um campo de observação mais particularizado. Por isso, o trabalho examina, inicialmente, os contornos jurídicos estabelecidos para a proteção do direito à alimentação, seja no plano internacional, seja no plano nacional, para, na sequência, analisar o cenário de crise alimentar ampliada pela pandemia do Coronavírus, buscando, de todo modo, por alternativas viáveis dentro dessa conjuntura. Como técnica de pesquisa empregar-se-á a documentação indireta por meio da pesquisa bibliográfica em livros, periódicos, artigos e legislação.

Como principais resultados, destaca-se que a captura do alimento pelo capital privado conforma um cenário de intensa desigualdade social e inefetividade do direito à alimentação, agravado, sobretudo, pela eclosão da Covid-19.

2 OS CONTORNOS JURÍDICOS DO DIREITO HUMANO E FUNDAMENTAL SOCIAL À ALIMENTAÇÃO E A APROPRIAÇÃO DO ALIMENTO PELO CAPITAL PRIVADO

O Estado, enquanto ente jurídico, passou por intensas transformações, de tal modo que a sua estrutura se remodelou de forma significativa ao longo dos séculos. No que diz respeito ao Estado de Bem-Estar Social, a desigualdade e as vulnerabilidades sociais são enxergadas não como uma problemática inerente ao indivíduo, mas, acima disso, como um problema da sociedade. Nessa perspectiva, o Estado passa a privilegiar a criação de mecanismos voltados à promoção e proteção dos direitos sociais. Essa configuração estatal preocupa-se em amparar o cidadão, buscando preencher a lacuna aberta por um modelo liberal que até então tinha como finalidade precípua se abster de qualquer interferência no âmbito das relações privadas (COPELLI; MORAIS, 2020, p.3-4).

Nesse contexto, a ação estatal passa a ser dirigida à satisfação do bem-estar social. O indivíduo que esperava do Estado apenas a garantia de paz para um livre crescer, torna-se credor de um conjunto

de prestações sociais, de um fazer estatal (COPELLI; MORAIS, 2020, p. 5). Não se cuida mais de evitar a intervenção estatal na esfera da liberdade individual, mas, sim, de proporcionar ao indivíduo direitos realizáveis por intermédio do Estado. Observa-se assim uma verdadeira transição das liberdades formais abstratas para as liberdades materiais concretas (SARLET, 2018, p.47).

O Estado assume, portanto, um papel de protagonismo na realização dos direitos sociais. Isso porque tais direitos não podem ser usufruídos sem a manifestação estatal prévia, eis que cobram, justamente, uma ação positiva do Estado (COPELLI; MORAIS, 2020, p.5). Nessa linha de raciocínio, a dogmática constitucional classifica-os como direitos de segunda dimensão, oriundos dos amplos movimentos reivindicatórios do século XIX. Notadamente, os graves problemas sociais e econômicos decorrentes do processo de industrialização e a constatação de que a previsão formal da liberdade e igualdade não gerava a garantia de efetivação e gozo, demandaram do Estado o reconhecimento progressivo de direitos e um comportamento ativo na realização do bem-estar social (SARLET, 2018, p.47).

Nessa esteira, os direitos sociais têm como característica distintiva a atuação preponderantemente positiva do Estado, com vistas à promoção da igualdade material e realização da justiça social (MAGALHÃES, 2012, p.32-33). Desse modo, o Estado passa a tutelar e prover um uma série de prestações sociais como educação, moradia, trabalho, alimentação, entre outras. Cabe esclarecer aqui que o direito fundamental social à alimentação será objeto de especial análise, uma vez que figura como temática central da presente pesquisa.

Inicialmente, cumpre destacar que o direito à alimentação está atrelado à provisão de alimentos, em quantidade suficiente e com carga nutricional adequada, capaz de garantir ao indivíduo segurança alimentar e nutricional. É importante ponderar que o direito à alimentação adequada não deve ser interpretado em um sentido restritivo, que o reduz ao fornecimento de um quantitativo mínimo de

calorias, proteínas e nutrientes. Diferente disso, esse direito compreende o acesso regular à alimentação de qualidade, sem o comprometimento de outras necessidades básicas do indivíduo (CDESC, 1999, p.2). Dessa forma, sua realização exige: a) o respeito à cultura alimentar de cada povo; b) o acesso à alimentação saudável e diversificada de modo sustentável; c) a assistência aos grupos humanos em situação de vulnerabilidade social e econômica; e, d) o fortalecimento da capacidade do ser humano de alimentar e nutrir a si próprio e à sua família, com dignidade (VALENTE, 2003, p.54-55).

Verifica-se assim que o direito à alimentação é condição indispensável à preservação da vida humana, não apenas no que toca à mera sobrevivência física, mas também à sobrevivência que atenda aos mais elementares padrões de dignidade. Nesse sentido, não é possível conceber o exercício do direito à alimentação desvinculado da fruição do direito à saúde ou do direito à vida. Para além disso, ele guarda relação intrínseca com a noção de dignidade da pessoa humana, princípio fundamental da ordem constitucional brasileira. Evidentemente, a dignidade assume uma vinculação direta com o assim designado mínimo existencial (SARLET, 2018, p.318). Nessa óptica, entende-se que dispor de uma alimentação adequada é condição essencial para que se alcance o chamado mínimo existencial², que compreende as necessidades básicas do indivíduo.

Dada a relevância desse bem jurídico, não resta dúvida quanto à necessidade de conferir-lhe ampla proteção tanto no cenário internacional como no âmbito do direito interno. Nessa perspectiva, a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) salvaguardou o direito à alimentação em seu artigo XXV. A Declaração ostenta um caráter simbólico, inspirando, assim, a elaboração de tantos outros instrumentos de proteção, como o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966), ratificado pelo Brasil em 1992.

² Necessário esclarecer que a ideia de um direito ao mínimo existencial tem origem na jurisprudência alemã, a partir da conjugação dos princípios da dignidade da pessoa humana, da liberdade material e do Estado Social. Em precária síntese, essa teoria está vinculada à garantia de condições mínimas de sobrevivência digna (SARMENTO, 2008, p.577-578).

O referido Pacto reconhece que um nível de vida adequado compreende a satisfação do direito humano à alimentação. Além disso, prevê a cooperação dos Estados-parte na produção, conservação e repartição equitativa dos gêneros alimentícios (ONU, 1966).

O ordenamento jurídico brasileiro, por sua vez, resguarda o direito à alimentação no *caput* do artigo 6º da Constituição Federal (CF), consagrando-o entre o rol dos direitos fundamentais sociais. No entanto, muito antes de sua positivação ele já gozava de proteção jurídica por força da cláusula geral prevista no artigo 5º, § 2º da CF (dispositivo que contempla a possibilidade de reconhecimento de outros direitos fundamentais, ainda que não expressamente contemplados pelo texto constitucional). Assim, a previsão formal do direito à alimentação junto ao texto constitucional amplia a esfera de proteção de um direito humano já tutelado por instrumentos normativos de caráter internacional (MAGALHÃES, 2012, p.68-69).

Diante disso, importa destacar que o direito à alimentação assume uma natureza essencialmente prestacional³, inerente à estrutura jurídica dos direitos sociais. Cabe lembrar aqui que tais direitos têm como objeto de proteção bens indispensáveis à vida digna. Esses bens são escassos e custosos, de tal forma que o indivíduo somente conseguirá alcançá-los se dispuser de recursos financeiros suficientes ou se obtiver do Estado as prestações materiais correspondentes (NOVAIS, 2010 p.41). Essa é uma característica particular dos direitos sociais: a de serem direitos a ações positivas fáticas que representem uma mudança concreta na realidade, ações cuja essencialidade, por força de determinação constitucional, inclusive, faz com que sejam dirigidas contra o Estado, responsável pela promoção de igualdade e bem-estar (LEIVAS, 2006, p.87-88).

³ Apesar de ser uma característica distintiva, oportuno esclarecer que a natureza prestacional não esgota a complexidade jurídica dos direitos sociais. Tais direitos se desdobram e se desenvolvem em diferentes dimensões, deveres e garantias. Desse modo, assim como os direitos de liberdade, os direitos sociais impõem ao Estado deveres de respeitar, proteger e promover o acesso individual aos bens jus fundamentais tutelados. Logo, o Estado assume as funções de defesa e de prestação dos chamados direitos sociais (NOVAIS, 2010, p.42).

Nessa perspectiva, a Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006, responsável por criar o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, reforça a determinação constitucional e atribui ao poder público brasileiro o dever de implementar políticas, planos, programas e ações destinadas a promover e garantir a segurança alimentar e nutricional da população. Mas não só isso, a legislação ainda elenca como dever do Estado o respeito e proteção do direito à alimentação adequada (BRASIL, 2006).

Muito embora haja preocupação do constituinte e do legislador infraconstitucional em garantir mecanismos de proteção e promoção do direito social à alimentação, a sua fruição ainda enfrenta sérios desafios. Atualmente, tem-se observado a abertura ao capital de inúmeros setores sociais com o intuito de oferecer oportunidades de lucro. Trata-se de um verdadeiro desmonte dos Estados de Bem-Estar Social (MACHADO, *et al.*, 2016, p.510). O desmantelamento de políticas e programas destinados a garantir segurança alimentar é um exemplo claro dessa prática⁴. Cada vez mais a alimentação vem sendo dominada pela lógica privada do capital, responsável por transformar o alimento em mercadoria (MACHADO, *et al.*, 2016, p.506).

Nesse cenário, o alimento perde o seu valor de uso e adquire valor de troca, sujeitando-se à exploração econômica. Percebe-se, assim, uma busca desenfreada pela produção de alimentos em larga escala, com emprego de tecnologia industrial de ponta aliada a ingredientes de baixo custo (MACHADO, *et al.*, 2016, p.506). Esse processo tem como fim específico assegurar maior rentabilidade às empresas que figuram neste nicho de mercado.

A busca pela redução dos custos e maximização do lucro sujeita produtores e trabalhadores a salários ínfimos e os força a arcar com a maior parte dos riscos associados à produção de alimentos (OXFAM,

⁴ Com relação ao contexto brasileiro, o país vem implementando, nos últimos anos, medidas de austeridade que seguem o receituário neoliberal, aprofundadas sobretudo após 2016 com os governos de Michel Temer e de Jair Bolsonaro. Entre as ações adotadas, destacam-se a redução de políticas sociais, de programas de transferência de renda, a redução de recursos do Programa de Aquisição de Alimentos, a extinção do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, entre outras (SCHAPPO, 2021, p.46).

2020, p.11). Ao passo que assegura um ganho significativo de capital aos grandes empresários do ramo alimentício, essa prática também reproduz um cenário de intensa desigualdade. Vale destacar, aqui, que no momento em que a taxa de remuneração do capital, oriunda da exploração econômica de determinado bem, ultrapassa a taxa de crescimento da produção, o capitalismo produz automaticamente desigualdades insustentáveis e arbitrárias que ameaçam de maneira radical toda a estrutura social (PIKETTY, 2020, p.11).

Com efeito, quando se discute essa apropriação do alimento pelo capital, é preciso analisar atentamente o modelo de produção e consumo capitalista, bem como o processo de deslocamento do lucro dentro da cadeia produtiva. A partir da análise dessas duas dimensões, a presente pesquisa buscará evidenciar como o quadro de inefetividade do direito social à alimentação está intimamente associado à dinâmica produtiva e à expansão do capital privado.

Nessa linha, Dowbor (2017, p.93) destaca que o pequeno produtor usufrui de uma parcela ínfima do valor agregado do alimento que produz. O intermediador, por outro lado, retém parte substancial desse valor. Nitidamente, os reflexos econômicos dessa relação desigual são sentidos, mais fortemente, por aqueles que figuram nos extremos da cadeia de produção e consumo. Para o produtor, o lucro é inexpressivo, o que impossibilita o aperfeiçoamento do processo produtivo e a ampliação da oferta. Para o consumidor, o preço final é muito elevado, fazendo com que o consumo seja limitado (DOWBOR, 2017, p.96). Nessa dinâmica quem ganha é o intermediador, auferindo uma margem de lucro extremamente alta.

Historicamente, a repartição da produção entre a remuneração do trabalho e do capital figurou como a principal dimensão do conflito distributivo. A tensão entre aquele que se beneficia dos lucros e aquele que os possibilitava, se encontra no cerne da desigualdade social e de todas as revoltas e rebeliões até então vivenciadas (PIKETTY, 2020, p.48). Como se pode observar, essa dimensão conflituosa também se faz presente na estrutura do sistema global de produção e distribuição

de alimentos. À medida que os grandes atores financeiros enxergam o alimento, única e exclusivamente, como uma mercadoria, dotada de valor de troca, toda a cadeia produtiva se vê condicionada à busca pelo lucro.

Ademais, os grandes comerciantes de produtos agrícolas, empresas de alimentos e supermercados que dominam o setor de alimentação detêm o poder de ditar o preço e os termos do comércio de alimentos (OXFAM, 2020, p.11). Compreender essa dinâmica é fundamental para a desconstrução de uma visão distorcida acerca da flutuação dos preços de muitos produtos, especialmente dos gêneros alimentícios.

Inegavelmente, o sistema de preços desempenha o papel fundamental de coordenar as ações de bilhões de indivíduos, o problema é que esse sistema não conhece nem limites, nem moral (PIKETTY, 2020, p.16). Dessa forma, a variação de preço, comumente atribuída à lei da oferta e demanda, decorreria dos “mecanismos naturais” do mercado. Contudo, o que se observa é a “intensificação de um sistema alimentar cada vez mais concentrado e determinado por poucas empresas transnacionais” (MACHADO, *et al.*, 2016, p.508), de modo que a oscilação de preços advém, basicamente, dos mecanismos de especulação econômica e de poder político (DOWBOR, 2017, p.101).

Diante disso, verifica-se que a interação entre oferta e demanda não impede que ocorra uma divergência significativa e duradoura na distribuição da riqueza ligada a movimentos extremos de certos preços relativos (PIKETTY, 2020, p.16). No que se refere à alimentação, observa-se que, entre 1995 e 2011, os supermercados abocanharam a maior fatia do preço repassado ao consumidor final nas cadeias globais de fornecimento de alimentos, essa fatia aumentou de 27% para mais de 30%. No mesmo período, a participação dos agricultores caiu de apenas 16% em 1995, para menos de 14% em 2011, com alguns países recebendo apenas 7%, em média (OXFAM, 2018, p. 16).

A desigualdade crescente na cadeia de fornecimento de alimentos está intimamente associada à forma como os atores políticos e econômicos se comportam no cenário financeiro. É produto da

influência relativa dos grandes atores do mercado global e de suas escolhas coletivas (PIKETTY, 2020, p.29-30). Reequilibrar a distribuição de poder entre as empresas transnacionais, supermercados, agricultores e trabalhadores incentivaria uma divisão mais justa das enormes receitas da indústria e abriria espaço para o crescimento de alternativas ao atual sistema alimentar (OXFAM, 2018, p.18).

Necessário registrar que essa desigualdade alcança dimensões inconcebíveis. No topo da pirâmide, os gigantes da indústria e os grandes supermercados controlam o sistema de produção e distribuição de alimentos, o que lhes permite: “[...] espremer vastas cadeias de fornecimento espalhadas pelo planeta para extrair valor” (OXFAM, 2018, p.7). Os pequenos agricultores e trabalhadores, que figuram na base dessa pirâmide, vêm perdendo constantemente o seu poder de negociação em muitos desses países onde essas empresas se estabelecem (OXFAM, 2018, p.7).

No Brasil, esse modelo agrícola industrial está fortemente enraizado, o país é submisso a um sistema de importação e exportação que gera entraves ao desenvolvimento interno. Embora o país se destaque como um dos maiores exportadores de insumos agrícolas do mundo, os brasileiros sofrem com a desigualdade na distribuição de alimentos e a **fome**. De acordo com a Companhia Nacional de Abastecimento, o Brasil apresenta um histórico de safras recorde. Em 2014, a produção de grãos no país alcançou 193 milhões de toneladas. Em 2015, a safra brasileira fechou com uma produção de 209,5 milhões de toneladas, superando em 7,7% a de 2014. Em 2017, produziu-se 238,5 milhões de toneladas de grãos. Na safra de 2018, a produção de grãos foi de 242,1 milhões de toneladas. Em 2019, a safra brasileira de grãos fechou com um recorde histórico de 257,8 milhões de toneladas (CONAB, 2021, s/p). Nesse mesmo período, em que se registrou uma crescente produção de grãos no país, cerca de 36,7% da população brasileira encontrava-se em situação de insegurança alimentar (GALINDO, *et al.*, 2021, p.2). A questão intrigante que

surge a partir da análise desse cenário é, justamente, como um país referência na produção de grãos pode ostentar tais níveis de insegurança alimentar.

Curiosamente, o volume de alimentos exportados anualmente seria suficiente para suprir a demanda da população. Entretanto, investe-se na produção agrícola para a venda de *commodities*, sem qualquer incentivo governamental para que se destine uma parcela da produção ao mercado interno (OXFAM, 2021a, s/p). Trata-se do neocolonialismo, pautado na exportação de *commodities* e importação de produtos beneficiados (MACHADO, *et al.*, 2016, p.511).

Nesse contexto, o pequeno agricultor não detém o poder de gestão sobre a sua produção, os grandes atores financeiros apropriam-se do controle de milhões de toneladas de alimentos com uma única pretensão: especular e aumentar seus lucros, fortalecendo o circuito da “inflação alimentar” (ABRANDH, 2013, p. 228). Esse controle é exercido, principalmente, por meio da dependência tecnológica e econômica. O produtor encontra-se subordinado aos desejos das empresas transnacionais, proprietárias de insumos, sementes e tecnologias. Mas não só isso, também se vê amarrado às grandes indústrias e supermercados, que estabelecem preços, quantidades e prazos de pagamento, anulando a produção local, diversificada e independente (MACHADO, *et al.*, 2016, p.511). Há de se reconhecer que os grandes supermercados se tornaram guardiões do comércio global de alimentos, articulando cadeias geograficamente dispersas e altamente especializadas de distribuição de alimentos, com rígidos “padrões de qualidade” (OXFAM, 2018, p.9).

Todo o sistema alimentar global está sob o controle de um seletivo grupo de empresas. De acordo com a Oxfam (2018, p.8), três conglomerados dominam quase 60% do movimento global de sementes comerciais e agrotóxicos. Quatro empresas respondem por 70% do comércio de *commodities* agrícolas em termos globais. No que diz respeito à comercialização de gêneros alimentícios, 50 fabricantes de alimentos respondem por metade de todas as vendas do setor no

mundo e apenas dez supermercados concentram mais de metade de todas as vendas de alimentos do varejo na União Europeia.

Os dados colacionados pela Oxfam revelam que o mercado deixou de ser um mero instrumento para tornar-se dominador e doutrinador. As relações de produção passaram a ser condicionadas pelos detentores do capital, que determinam quais bens serão produzidos e como serão distribuídos para a sociedade (MACHADO, *et al.*, 2016, p.511). A lógica do lucro que contamina toda a cadeia alimentar produz um quadro paradoxal, fazendo com que “alimentos transformados em *commodities* gerem fome e insegurança alimentar em diversos países” (ABRANDH, 2013, p.20).

Além disso, as prioridades políticas por um modelo de produção de *commodities* para exportação impacta negativamente a produção de alimentos. A ocupação hegemônica desse modelo gera uma série de consequências, tais como: a) concentração de capital; b) desigualdade na ocupação dos territórios; c) aumento no uso de agrotóxicos; d) comprometimento dos espaços de produção dos agricultores familiares; e) aniquila a produção local e diversificada (SCHAPPO, 2021, p. 39).

Ademais, esse modelo de produção predatório impacta seriamente a fruição do direito à alimentação adequada. Segundo Dowbor (2017, p.102), o planeta produz cerca de dois bilhões de toneladas de grãos por ano, o que equivale a cerca de um quilo por dia e por habitante, e ainda assim existem 800 milhões de pessoas passando fome. Portanto, a carência de alimentos não decorre de uma produção global insuficiente, mas tem origem no acesso desigual e no desperdício.

Em âmbito mundial, aproximadamente um quarto dos alimentos produzidos anualmente para o consumo humano é desperdiçado. Isso equivale a cerca de 1,3 bilhões de toneladas de alimentos, o que inclui 30% dos cereais, entre 40 e 50% das raízes, frutas, hortaliças e sementes oleaginosas, 20% da carne e produtos lácteos e 35% dos peixes. Calcula-se que o total de alimentos

desperdiçados a cada ano seria suficiente para alimentar dois bilhões de pessoas (FAO, 2021b, s/p).

Só a quantidade de **alimentos** desperdiçados pelos Estados Unidos bastaria para alimentar 84% da população mundial. Os estadunidenses tendem a não consumir, anualmente, cerca de 40% dos alimentos que compram. São milhões de toneladas de alimentos desperdiçados (IHU, 2017, s/p). No Brasil, a situação não é muito diferente. O país desperdiça 41 mil toneladas de alimentos por ano, o que seria suficiente para satisfazer as necessidades nutricionais de 11 milhões de pessoas e permitiria reduzir a fome a níveis inferiores a 5%. (FAO, 2021b, s/p).

O paradoxo mais cruel é o fato de que as pessoas responsáveis por produzir os gêneros alimentícios comercializados em todo o mundo, frequentemente, encontra-se em situação de fome ou insegurança alimentar (OXFAM, 2018, p.11). Esse dado revela um quadro grave de desatendimento do direito social à alimentação e escancara um cenário de intensa desigualdade social.

A Oxfam destaca também que a renda média dos pequenos agricultores e trabalhadores de muitas cadeias de fornecimento de alimentos não proporciona um padrão de vida digno. Quando comparada à remuneração obtida no outro extremo da cadeia de fornecimento, a renda auferida pelos produtores e trabalhadores parece irrisória. O executivo mais bem pago de um supermercado do Reino Unido, por exemplo, ganha, em apenas 5 dias, o mesmo que uma mulher que colhe uvas em uma fazenda na África do Sul recebe durante toda a vida (OXFAM, 2018, p.14-15). Além da desigualdade social gritante, esse cenário deflagra um sistema alimentar em completo estado de crise.

As causas estruturais dessa crise estão diretamente associadas aos conflitos e contradições do modo de produção, distribuição e consumo capitalista (MACHADO, *et al.*, 2016, p.511), que se valem de relações de dependência para dizimar a noção de soberania alimentar. Nesse sentido, é necessário registrar que a soberania alimentar diz respeito ao direito que cada nação possui de estabelecer políticas

voltadas a garantir a segurança alimentar e nutricional de sua população, bem como ao direito à preservação de práticas de cultivo e práticas alimentares tradicionais. Não só isso, a soberania alimentar também está relacionada ao reconhecimento de que o processo produtivo deve ter como fundamento a sustentabilidade ambiental, econômica e social (ABRANDH, 2013, p. 15).

Em âmbito local, a noção de soberania alimentar pressupõe o controle dos produtores sobre os recursos necessários à produção sustentável. Desse modo, ela se distancia da agricultura convencional e de grande porte, comandada pelas dinâmicas de comoditização e alicerçadas pelos interesses corporativos (ABRANDH, 2013, p. 228).

Essa ideia de soberania alimentar, no entanto, parece ainda mais distante na atualidade. Como restou demonstrado, a apropriação do alimento pelo capital privado provoca sérios efeitos sobre a dinâmica de preços dos gêneros alimentícios e não garante renda digna à classe trabalhadora que os produz. Ademais, o alimento, na condição de mercadoria, sujeita um grande contingente da população mundial à fome e à insegurança alimentar. Há, de fato, um grave quadro de desatendimento do direito social à alimentação. Esse cenário crítico ganha contornos ainda mais sombrios diante da pandemia do Coronavírus.

3 A CRISE ALIMENTAR ACENTUADA PELA PANDEMIA DO CORONAVÍRUS E A BUSCA POR ALTERNATIVAS

A pandemia do Coronavírus atingiu um mundo extremamente desigual. Um mundo em que um seletivo grupo de 2 mil bilionários detém mais dinheiro do que poderia gastar em mil vidas. Um mundo em que quase metade da humanidade foi obrigada a viver com apenas US\$5,50 por dia. Um mundo em que, por 40 anos, o 1% mais rico auferiu mais do que o dobro da renda da metade mais empobrecida da população mundial. Esses abismos sociais são produtos de um sistema

econômico falho e explorador, que tem suas raízes assentadas em um conjunto de políticas neoliberais, responsáveis por alavancar as estruturas produtoras de desigualdade (OXFAM, 2021b, p.11).

No que diz respeito ao sistema alimentar, a crise sanitária deflagrada a partir do ano de 2020 aprofundou e tornou mais expressiva a situação de colapso na qual se encontra o modelo de produção e distribuição de alimentos. A pobreza, a miséria e a insegurança alimentar, ampliadas com a expansão do Coronavírus expressam o agravamento de uma tendência ascendente dessas vulnerabilidades. Notadamente, as tragédias sociais e econômicas no contexto pandêmico têm raízes profundas ligadas ao processo de desenvolvimento capitalista que agudizou as desigualdades sociais em todo o globo (SCHAPPO, 2021, p.31).

Dessa forma, entende-se que a crise alimentar em sua origem não decorre meramente dos impactos deste momento específico, mas é resultante da estrutura desigual perpetrada pelo modelo econômico vigente. Como avanço da pandemia, as problemáticas sociais presentes no cenário mundial se intensificaram, especialmente as relacionadas à fome, ao desemprego, ao trabalho informal e precário, ao acesso incerto aos serviços públicos e aos direitos (SCHAPPO, 2021, p.41). Como se sabe, há uma série de repercussões negativas dessa crise sanitária, sobretudo no que se refere à fruição do direito à alimentação.

A magnitude e a gravidade da crise alimentar pioraram à medida que as consequências econômicas e sociais da Covid-19 escancararam uma série de fragilidades pré-existentes (GNAFC, 2021, p.3), abalando as estruturas de um sistema alimentar global já falido e deixando um contingente adicional de milhões de pessoas à beira da fome (OXFAM, 2020, p.1). Segundo a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura, uma em cada três pessoas no mundo não tiveram acesso à alimentação adequada no ano de 2020 e quase

12% da população global sofreu insegurança alimentar grave⁵ nesse período (FAO, 2021a, p. 14).

Nesse mesmo sentido, o relatório *Global Report on Food Crises* aponta quem 2020 cerca de 155 milhões de pessoas, em 55 países, encontravam-se em situação de crise alimentar, o que equivale a um aumento de aproximadamente 20 milhões de pessoas nessa situação com relação ao ano de 2019. Nesse contexto, as crianças em situação de crise alimentar são especialmente vulneráveis. O relatório aponta que 15,8 milhões de crianças menores de 5 anos apresentam sintomas de fraqueza, e 75,2 milhões têm seu desenvolvimento comprometido em razão da crise alimentar vivenciada nos países abrangidos pelo relatório (GNAFC, 2021, p.3).

Esse número de pessoas em situação de crise alimentar é o mais alto nos últimos cinco anos. Há de se reconhecer que a pandemia do Coronavírus aumentou os níveis de desigualdade e expôs as vulnerabilidades estruturais dos sistemas alimentares locais e globais, atingindo mais fortemente as famílias de baixa renda. A dramática desaceleração econômica, associada às restrições impostas à circulação de pessoas⁶, levou a uma perda maciça de empregos em âmbito global. A ausência de medidas voltadas à gestão desse cenário crítico, em alguns países, fez com que um número expressivo de pessoas perdesse os seus meios de subsistência e, por consequência, deixassem de ter acesso à alimentação adequada (GNAFC, 2021, p. 10).

Estima-se que nesse período os níveis de pobreza relativa dos trabalhadores da chamada economia informal sofrerão um aumento significativo. Em 2018, mais de 61% da população trabalhadora mundial atuava na economia informal (ILO, 2018). Esses trabalhadores, que incluem ajudantes domésticos, vendedores

⁵ A insegurança alimentar moderada diz respeito a um estado de incerteza sobre a capacidade de obter alimentos. Por outro lado, a insegurança alimentar grave está relacionada à fome experimentada, ficar sem comer por um dia ou mais (FAO, 2021a, p.14).

⁶ Importante frisar que o isolamento social consistiu em um mecanismo fundamental ao enfrentamento da crise sanitária. No entanto, a adoção dessa medida sem um correspondente amparo econômico por parte dos Estados sujeitou as camadas sociais mais carentes a um quadro de extrema vulnerabilidade.

ambulantes, motoristas de entrega e assalariados diários em canteiros de obras, foram severamente afetados pela pandemia (OXFAM, 2020, p.5). A redução drástica na renda auferida por esses trabalhadores tem impacto direto na sua capacidade de prover uma alimentação de qualidade e em quantidade suficiente.

Ao passo que o rendimento percebido pelo trabalhador sofre vertiginosa redução, o preço pago pelo alimento aumenta significativamente. A exemplo disso, durante a pandemia o Brasil registrou um acréscimo expressivo no preço dos principais itens que compõem a cesta básica. O óleo de soja sofreu um aumento de 103% no seu preço, o arroz cerca de 76%, a batata 67%, o tomate 52%, o leite 27% e a carne 17% (GALINDO, *et al.*, p.4, 2021). O resultado disso é a redução massiva da quantidade e da qualidade dos alimentos consumidos pelos brasileiros.

Cabe destacar ainda que os reflexos da pandemia também são sentidos pelos pequenos produtores rurais. Embora formem a espinha dorsal dos sistemas alimentares, desempenhando um papel importante na produção de alimentos, os pequenos produtores estão entre os mais vulneráveis à fome durante a pandemia (OXFAM, 2020, p.7).

No Brasil, a insegurança alimentar apresenta maior frequência nos domicílios rurais se comparada aos domicílios urbanos. Enquanto apenas 13,1% dos domicílios urbanos encontra-se em situação de insegurança alimentar grave, mais de 27% dos domicílios rurais apresentam esse nível de insegurança alimentar (GALINDO, *et al.*, 2021, p.21). Notadamente, esse quadro é fruto das mudanças macroeconômicas, especialmente no que diz respeito aos preços de insumos, que comprometem a produção de alimentos e, conseqüentemente, a renda proveniente dessa atividade (FAO, 2020, p.62).

De acordo com Schappo (2021, p.43), a crise sanitária afetou mais fortemente as populações que já se encontravam com seus direitos fundamentais violados e que apresentavam os piores indicadores sociais e de saúde. Nitidamente, o agravamento da

doença, o desemprego e a incerteza de acesso à renda e às políticas públicas incidem com maior intensidade nas camadas populacionais mais carentes, refletindo em quadros de fome e insegurança alimentar.

Importa esclarecer, no entanto, que a crise alimentar não está adstrita às regiões globais economicamente debilitadas. A Oxfam (2020, p.21/25) destaca que novos países e regiões com alta incidência de fome estão surgindo em meio à pandemia. Países de renda média como Índia, África do Sul e Brasil estão experimentando níveis de fome crescentes à medida que milhões de pessoas que estavam conseguindo se alimentar razoavelmente bem a duras penas são empurradas para uma situação de fome pela má gestão da pandemia.

Necessário ressaltar que antes mesmo da pandemia de Covid-19 já se verificava uma tendência no Brasil de diminuição da segurança alimentar. A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios de 2013 registrou o melhor nível de segurança alimentar de toda a série histórica - 77,4%. Entretanto, quatro anos depois, a Pesquisa de Orçamento Familiar 2017-2018 revelou que a situação de segurança alimentar era vivenciada por 63,3% dos domicílios pesquisados. Ou seja, observou-se uma queda de 14,1 pontos percentuais. Com isso, 36,7% dos domicílios passaram a apresentar algum grau de insegurança alimentar (GALINDO, *et al.*, 2021, p.2).

Nessa mesma linha, a OXFAM (2020, p.22) aponta que no ano de 2018 o número de pessoas em situação de fome no Brasil aumentou em 100 mil (para 5,2 milhões) devido ao crescimento acentuado nas taxas de pobreza e desemprego e a cortes radicais nos orçamentos para agricultura e proteção social. A pandemia da COVID-19 somou-se a essa combinação tóxica de fatores, aumentando rapidamente as taxas de pobreza e fome em todo o país.

Além disso, os países mais ricos também estão enfrentando o fenômeno da insegurança alimentar. De acordo com o governo do Reino Unido, “nas primeiras semanas de lockdown no país, cerca de 7,7 milhões de adultos foram obrigados a reduzir o tamanho das suas

refeições ou pular refeições, e até 3,7 milhões de adultos precisaram recorrer à caridade ou a bancos de alimentos” (OXFAM, 2020, p.2).

Esses dados revelam um sistema alimentar predatório e excludente que tem mantido milhões de pessoas em situação de fome em um planeta que produz alimentos em quantidade suficiente para todos. Mas não só isso, esse mesmo sistema permitiu que as 8 maiores empresas de alimentos e bebidas do mundo desembolsassem mais de US\$ 18 bilhões para remunerar seus acionistas desde o início de 2020, no mesmo momento em que a crise sanitária do Coronavírus assola o mundo. Esse valor equivale a mais de 10 vezes o volume de recursos para assistência alimentar e agrícola solicitado pela ONU como ajuda humanitária durante a pandemia (OXFAM, 2020, p. 2).

A própria assistência humanitária encontra sérias limitações nesse período de pandemia (que ainda se vive). As restrições impostas à circulação de pessoas e bens e as medidas necessárias para resguardar a saúde dos assistidos afetaram os esforços para prestar ajuda alimentar. Em alguns países da África Ocidental, as agências de ajuda humanitária foram obrigadas a reduzir ou suspender suas atividades em virtude da pandemia. Somado a isso, apenas 24% do financiamento previsto para o Plano Global de Resposta Humanitária à Covid-19 – de US\$ 7,3 bilhões – foi disponibilizado e somente 9% do financiamento necessário para aplacar a crescente insegurança alimentar foi efetivamente garantido (OXFAM, 2020, p.9).

Diante disso, é evidente a necessidade de se intensificar a promoção e a proteção do direito fundamental social à alimentação em tempos de pós-pandemia do Coronavírus, especialmente porque não há uma perspectiva animadora quanto à superação da crise alimentar. As previsões apontam um panorama sombrio para 2021, com a persistência da fome no mundo (GNAFC, 2021, p.10). Portanto, desarticular esse sistema alimentar insustentável é uma medida urgente a fim de se garantir a fruição plena do direito à alimentação. Cabe lembrar que, mesmo antes da pandemia, esse modelo agrícola industrial não garantia a segurança alimentar nem diminuía os índices de pobreza para milhões de pessoas (OXFAM, 2020, p.10).

Nesse contexto, a necessidade de fomentar novas práticas produtivas que contribuam para a soberania alimentar é urgente e isso inclui repensar as relações de distribuição e uso da terra, discutindo com seriedade a questão da reforma agrária. É necessário também promover uma reconexão com a natureza e estabelecer novas relações de trabalho. Por fim, é preciso cuidar dos bens comuns e incentivar a agroecologia (SCHAPPO, 2021, p.44). Essas práticas são essenciais à fruição do direito à alimentação e à proteção da vida.

Ao longo desse processo de reconfiguração do sistema alimentar é indispensável compreender que a inefetividade do direito à alimentação envolve não apenas a indisponibilidade de alimentos, mas uma série de outros fatores, como a ausência de condições adequadas para produzir o alimento, a falta de acesso à terra, a falta de remuneração digna de produtores e trabalhadores e as precárias condições de saúde também precisam ser consideradas. Efetivar o direito à alimentação exige, portanto, ações que não apenas amenizem a fome, mas que busquem a superação dos fatores geradores desta condição. Tal processo envolve questões que vão muito além da oferta de alimento em si, demandando estratégias que contribuam para uma proteção social abrangente que atenda às necessidades básicas do ser humano (SCHAPPO, 2021, p.32).

As medidas de combate à fome e à insegurança alimentar, no contexto da pandemia, demandam esforços articulados entre sociedade e Estado. A participação social, especialmente na elaboração de planos e estratégias se mostra extremamente necessária neste momento crítico. Mas não só isso, é preciso que os governos estejam comprometidos com a sustentação da renda, efetivação de direitos, e realização de investimentos em políticas públicas capazes de concretizar o direito à alimentação. Somente a partir da conjugação de esforços será possível superar a perspectiva produtivista baseada exclusivamente no lucro (SCHAPPO, 2021, p.43).

Sendo assim, são necessárias medidas urgentes direcionadas à implementação de sistemas alimentares mais resilientes e

sustentáveis, que funcionem para todas as pessoas e para o planeta (OXFAM, 2020, p.26). Nessa perspectiva, Schappo (2021, p.32/36) destaca a importância da adoção de novas políticas e ações voltadas a sistemas alimentares mais equitativos, com formas de produção e consumo alternativas. Esse processo compreende o incentivo e o apoio governamental à agricultura de pequeno porte e o acesso a alimentos saudáveis, produzidos de forma justa, a partir de uma economia que priorize a vida humana, não o lucro.

Diante disso, a reorganização do sistema alimentar deve ser pautada por ações e políticas efetivas que possibilitem a soberania e a segurança alimentar e nutricional dos povos (SCHAPPO, 2021, p.37). Nessa linha, a Oxfam elenca uma série de ações para fazer frente à crise alimentar que vem se agravando em razão da pandemia do Coronavírus. Dentre as principais medidas, pode-se destacar: a) a assistência emergencial; b) construção de sistemas alimentares mais justos e sustentáveis; c) a promoção de mecanismos mais sólidos de proteção social (OXFAM, 2020, p.26-27).

A partir dessa visão abrangente do sistema alimentar, proporcionada pela presente pesquisa, é possível concluir que a positivação do direito à alimentação representa um importante passo na longa caminhada em busca de sua fruição plena. Contudo, para além dessa proteção formal, mostra-se necessário adotar medidas concretas voltadas à efetivação desse direito e reestruturação do sistema alimentar global. Essa necessidade tornou-se ainda mais evidente diante dos impactos sociais e econômicos da Covid-19.

4 CONCLUSÃO

Este texto propôs-se a investigar os impactos da pandemia do Coronavírus à fruição do direito humano e fundamental social à alimentação. Inicialmente, foram apurados os contornos jurídicos, internacionais e constitucionais, que estabelecem a necessidade de

proteção e amparo a um direito tão básico, cuja efetivação associa-se diretamente à saúde, à vida e à dignidade humana.

A partir da análise proposta pode-se constatar que o conjunto de políticas sociais implementadas no bojo dos Estados de Bem-Estar Social tem um papel fundamental na busca pela efetivação da justiça social. No entanto, ao longo dos últimos anos, observa-se um processo contínuo de desmantelamento dessas políticas e da própria estrutura do Estado garantidor. O capital privado apropriou-se de inúmeros setores sociais e o sistema alimentar não escapa do seu domínio. Como restou demonstrado, a captura do alimento pelo capital privado conforma um cenário de intensa desigualdade social e inefetividade do direito à alimentação.

Se o alimento se converte em mercadoria, seu acesso somente é garantido àqueles que têm condição de pagar, o que afronta todas as previsões jurídicas analisadas. Na perspectiva internacional, os direitos humanos devem, por sua própria definição, ser garantidos a todos, indistintamente. Sob a égide da Constituição brasileira de 1988, igualmente, os direitos humanos, com destaque, aqui, para os sociais, estendem-se a cada brasileiro.

No contexto investigado é visível que a eclosão da pandemia do Coronavírus aliada à ausência de amparo econômico por partes de alguns Estados provocou impactos significativos à fruição do direito fundamental social à alimentação. Em especial, a crise sanitária agravou a desigualdade no acesso à alimentação adequada, sujeitando um grande contingente de pessoas à insegurança alimentar e à fome.

No entanto, cabe lembrar que o sistema alimentar global possuiu deficiências crônicas, oriundas de um processo produtivo pautado pelo lucro e especulação. Desse modo, a Covid-19 apenas escancarou uma problemática latente. Logo, para que se possa combater a crise alimentar instaurada e garantir o direito à alimentação adequada é preciso remodelar esse sistema falho e excludente.

Nessa perspectiva, são apresentadas algumas medidas indispensáveis no processo de reconfiguração do modelo de produção e distribuição de alimentos. Tais medidas têm como finalidade fornecer diretrizes para estruturação de um sistema alimentar mais equitativo e sustentável, que privilegie a vida humana e o acesso igualitário ao direito à alimentação.

Em síntese, é possível concluir que a pandemia do Coronavírus comprometeu a fruição do direito humano e fundamental social à alimentação, notadamente pelo agravamento de um quadro de desatendimento que a precedia. Apesar da relevância da positividade do direito à alimentação e da proteção formal que disso decorre, mostra-se indispensável e inadiável a articulação de medidas concretas voltadas à reestruturação do sistema alimentar como um todo, para que assim, finalmente, busque-se a efetivação do direito à alimentação para todos.

Data de Submissão: 30/08/2022

Data de Aprovação: 22/03/2023

Processo de Avaliação: *double blind peer review*

Editor Geral: Jailton Macena de Araújo

Editor de Área: Jailton Macena de Araújo

Assistente Editorial: Myllhyans Marjófefa de Lima Braz

REFERÊNCIAS

ABRANDH. O direito humano à alimentação adequada e o sistema nacional de segurança alimentar e nutricional.

Brasília, DF: Abrandh, 2013. Disponível em: <http://www.mds.gov.br>. Acesso em: 16 jun. 2021.

BRASIL. Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006. Brasília, DF, 18 set. 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 16 jun. 2021.

CDESC. Comentário Geral 12 (1999). Disponível em: <https://fianbrasil.org.br>. Acesso em: 17 jun. 2021.

CONAB. Companhia Nacional de Abastecimento.

Acompanhamento da safra brasileira. Disponível em:

<https://www.conab.gov.br/info-agro/safras>. Acesso em: 10 set. 2021.

COPELLI, Giancarlo Montagner; MORAIS, Jose Luis Bolzan. A necessidade de novos discursos teóricos frente à crise do Estado Social. **Direito, Estado e Sociedade**. Aheadof Print, 2020.

DOWBOR, Ladislau. **A era do capital improdutivo: porque oito famílias têm mais riqueza do que a metade da população do mundo?** São Paulo: Autonomia Literária, 2017.

FAO. Food and Agriculture Organization. **Biannual Report on Global Food Markets**. Rome: FAO, 2020. Disponível em:

<http://www.fao.org>. Acesso em: 30 jul. 2021.

FAO. Food and Agriculture Organization. **The State of Food Security and Nutrition in the World: transforming food systems for food security, improved nutrition and affordable healthy diets for all**. Rome: FAO, 2021a. Disponível em:

<https://doi.org/10.4060/cb4474en>. Acesso em: 10 set. 2021.

FAO. Food and Agriculture Organization. **Perdas e desperdícios de alimentos na América Latina e no Caribe**. 2021b.

Disponível em:

<http://www.fao.org/americas/noticias/ver/pt/c/239394/>. Acesso em: 10 set. 2021.

GALINDO, Eryka; TEIXEIRA, Marco Antonio; ARAÚJO, Melissa de; MOTTA, Renata; PESSOA, Milene; MENDES, Larissa; RENNÓ, Lúcio. **Efeitos da pandemia na alimentação e na situação da segurança alimentar no Brasil**. Food for Justice Working Paper Series, n. 4. Berlin: Food for Justice: Power, Politics, and Food Inequalities in a Bioeconomy, 2021. Disponível em:

https://www.lai.fu-berlin.de/pt/forschung/food-for-justice/publications1/Publikationsliste_Working-Paper-Series/Working-Paper-4/index.html. Acesso em: 10 set. 2021.

GNAFC. Global Network Against Food Crises. **Global Report on Food Crises 2021**. Rome: GNAFC, 2021. Disponível em:

<https://docs.wfp.org>. Acesso em: 1 jul. 2021.

IHU. Instituto Humanitas Unisinos. **Alimentos desperdiçados nos EUA poderiam saciar 84% da população mundial**. 2017.

Disponível em: Acesso em:

<https://www.ihu.unisinos.br/categorias/186-noticias-2017/568286-alimentos-desperdicados-nos-eua-poderiam-saciar-84-da-populacao-mundial>. Acesso em: 1 jul. 2021.

ILO. International Labour Organization. **Mais de 60 por cento da população empregada mundial está na economia informal.** 2018. Disponível em: https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_627189/lang--en/index.htm. Acesso em: 30 jun. 2021.

LEIVAS, Paulo Gilberto Cogo. **Teoria dos direitos fundamentais sociais.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

MACHADO, Priscila Pereira; OLIVEIRA, Nádia Rosana Fernandes de; MENDES; Áquilas Nogueira. O indigesto sistema do alimento mercadoria. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, v.25, n.2, p.505-515, 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br>. Acesso em: 16 jun. 2021.

MAGALHÃES, Gabriel Gomes Câneo Vieira de. **Direito fundamental social à alimentação e a sua efetivação pelo poder judiciário.** 2012. 135 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2012. Disponível em: <https://repositorio.ufu.br>. Acesso em: 16 jun. 2021.

NOVAIS, Jorge Reis. **Direitos sociais:** teoria jurídica dos direitos sociais enquanto direitos fundamentais. Coimbra: Coimbra, 2010

ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948).** Disponível em: <https://www.unicef.org>. Acesso em: 16 jun. 2021.

ONU. **Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966).** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 16 jun. 2021.

OXFAM. **Hora de mudar:** desigualdade e sofrimento humano nas cadeias de fornecimento dos supermercados. 2018. Disponível em: <https://www.oxfam.org.br>. Acesso em: 30 jul. 2021.

OXFAM. **O vírus da fome:** como o coronavírus está aumentando a fome em um mundo faminto. 2020. Disponível em: <https://www.oxfam.org.br>. Acesso em: 2 jul. 2021.

OXFAM. **Desperdício de alimentos:** entenda suas consequências. 2021a. Disponível em: <https://www.oxfam.org.br/blog/desperdicio-de-alimentos-entenda-suas-consequencias/>. Acesso em: 10 set. 2021.

OXFAM. **O vírus da desigualdade:** unindo um mundo dilacerado pelo coronavírus por meio de uma economia justa, igualitária e sustentável. 2021b. Disponível em: <https://www.oxfam.org.br>. Acesso em: 30 jul. 2021.

PIKETTY, Thomas. **O capital no século XXI.** Trad. de Monica Baumgarten de Bolle. Rio de Janeiro: Editora Intrínseca, 2020.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais:** uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 13.ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2018.

SCHAPPO, Sirlândia. Fome e insegurança alimentar em tempos de pandemia da Covid-19. **Ser Social**. Brasília, v. 23, n. 48, p.28-52, jan/jun, 2021. Disponível em: https://periodicos.unb.br/index.php/SER_Social/article/view/32423. Acesso em: 30 jul. 2021.

VALENTE, Flávio Luiz Schieck. Fome, desnutrição e cidadania: inclusão social e direitos humanos. **Saúde e Sociedade**. v.12, n.1, p.51-60, jan/jun 2003. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-12902003000100008&script=sci_abstract&tlng=pt. Acesso: 16 jun. 2021.

Hunger, Capital And The Virus: The Appropriation Of Food By Private Capital And The Aggravation Of The Scenario Of Ineffectiveness Of The Right To Food In The Coronavírus Pandemic

Carina Lopes de Souza

Tássia A. Gervasoni

Abstract: This research aims to analyze the legal contours of the fundamental social right to food. In addition, it seeks to highlight how the food crisis situation that has been triggered across the globe is related to the dominance of private capital over the food turning it into merchandise. It is also sought to demonstrate that the outbreak of the Coronavirus pandemic significantly increased the inequality in access to adequate food aggravating the food crisis scenario. In this context, it will be investigated: what are the impacts of the Coronavirus pandemic on the enjoyment of the fundamental social right to food? To conduct the research process, the deductive approach method, the method of monographic procedure and as a research technique indirect documentation. From the research, it is concluded that the food capture by private capital forms a scenario of intense social inequality and ineffectiveness of right to feeding, aggravated, especially, by the Covid-19 eclosion.

Keywords: Right to food; private capital; food crisis; inequality; pandemic.

DOI: <https://doi.org/10.22478/ufpb.1678-2593.2022v21n48.64181>

Conteúdo sob licença *Creative Commons: Attribution-NonCommercial-NoDerivative 4.0 International* (CC BY-NC-ND 4.0)



As Parcerias Para O Desenvolvimento Produtivo (Pdp's) E O Direito À Saúde: A Produção De Vacinas Contra A Covid-19 No Contexto Da Soberania Nacional

Vandré Cabral Bezerra *

Universidade Santa Cecília - UNISANTA, Programa de Pós-Graduação em Direito da Saúde, Santos-SP, Brasil

<https://orcid.org/0000-0003-4108-3087>

Marcelo Chuere Nunes **

Universidade Santa Cecília - UNISANTA, Programa de Pós-Graduação em Direito da Saúde, Santos-SP, Brasil

<https://orcid.org/0000-0003-3207-7507>

Amélia Cohn ***

Universidade Santa Cecília - UNISANTA, Programa de Pós-Graduação em Direito da Saúde, Santos-SP, Brasil

<https://orcid.org/0000-0002-2416-2624>

Resumo: O presente artigo tem como objetivo analisar a questão do direito à saúde da perspectiva da soberania nacional na produção de vacinas contra a COVID-19, além de trazer elementos para a discussão atual sobre inovação, focalizando a experiência das Parcerias para o Desenvolvimento Produtivo (PDP's) na história de nosso desenvolvimento científico e tecnológico. A atenção reside em levantar a possibilidade de o Brasil possuir um projeto de soberania na produção de vacinas que garanta o direito à saúde. O estudo descreve que o Brasil possui tecnologia para a garantia do Direito à saúde vacinal e identifica o fundamento constitucional que gera obrigação do Sistema Único da Saúde (SUS) de participar na produção de bens de interesse para a saúde para garantia da soberania nacional e popular. O SUS, diante da Ordem Social Constitucional, é o órgão competente para o desenvolvimento científico e tecnológico e de inovação, o que caracteriza a PDP como objeto do Direito Sanitário. Foi realizada uma revisão bibliográfica de obras relacionadas ao tema, envolvendo análises qualitativas dos textos selecionados. Diante desta revisão foi possível elaborar o questionamento central proposto no artigo: Como as PDP's favoreceram a consolidação da soberania nacional na produção das vacinas contra a COVID-19?

Palavras-Chave: Direito à saúde; cobertura vacinal; desenvolvimento científico e tecnológico; Soberania Nacional.

* Mestrando em Direito da Saúde na UNISANTA. Professor de Economia e Finanças. E-mail: vandrecabral@yahoo.com.br

** Mestrando em Direito da Saúde na UNISANTA. Procurador do Município de Santo André. E-mail: chuere@gmail.com

*** Doutora em Sociologia pela Universidade de São Paulo. Professora associada pela Universidade de São Paulo. Professora do programa de Mestrado em Direito da Saúde na UNISANTA. E-mail: cohn.amel@gmail.com



UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA

Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas

DOI: <https://doi.org/10.22478/ufpb.1678-2593.2022v21n48.63118>

As Parcerias Para O Desenvolvimento Produtivo (Pdp's) E O Direito À Saúde: A Produção De Vacinas Contra A Covid-19 No Contexto Da Soberania Nacional

Vandré Cabral Bezerra

Marcelo Chuere Nunes

Amélia Cohn

1 INTRODUÇÃO

O presente estudo tem por finalidade abordar a relação entre as Parcerias para o Desenvolvimento Produtivo (PDP's) e o direito à saúde, elegendo a produção de vacinas contra a COVID-19 da perspectiva da soberania nacional.

A inserção da saúde na Constituição Federal de 1988 fez com que ela fosse apresentada como um direito de todos, devendo ser garantido pelo Estado mediante ações de políticas públicas. São dispositivos que preveem, como incumbência do Estado, garantir o acesso universal e igualitário da população às ações e serviços de saúde. Destacam-se como pilares constitucionais dessa política os seguintes artigos:

Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

[...]

Art. 200. Ao sistema único de saúde compete, além de outras atribuições, nos termos da lei:

- I - controlar e fiscalizar procedimentos, produtos e substâncias de interesse para a saúde e participar da produção de medicamentos, equipamentos, imunobiológicos, hemoderivados e outros insumos;
- II - executar as ações de vigilância sanitária e epidemiológica, bem como as de saúde do trabalhador (BRASIL, 2021).

Além disso, a saúde foi conceituada de forma mais abrangente, adicionando aos seus principais determinantes a universalidade, a integralidade e a equidade, ou seja, os princípios que o sistema nacional de saúde deveria possuir. A universalidade e a equidade da saúde foram propostas políticas dos movimentos de cunho social que surgiram nas décadas de setenta e de oitenta, cuja proposta era tratar a saúde como direito humano, acessível a todos, elegendo a forma de financiamento do sistema. Nos termos expostos pela 8ª Conferência Nacional de Saúde, isso somente seria possível em uma sociedade democrática e cidadã.

Nesse contexto, o presente texto busca apresentar aspectos gerais das Parcerias para o Desenvolvimento Produtivo na produção de vacinas no contexto da pandemia da COVID-19, e sua relação com a soberania e o direito à saúde no cenário nacional. A indagação acerca do tema é específica: as Parcerias para o Desenvolvimento Produtivo, influenciadas pelas políticas sociais voltadas ao direito à saúde, favoreceram a consolidação da soberania nacional na produção das vacinas contra a COVID-19?

Para isso, a presente pesquisa realizou uma revisão bibliográfica de obras relacionados ao tema, envolvendo análises qualitativas dos textos selecionados, buscando obter uma resposta ao problema de que o Brasil se mostrou incapaz de enfrentar a pandemia da COVID-19 em decorrência da falta de meios econômicos e industriais. Essa falta está relacionada à opção política e econômica de não produção interna de bens e serviços de saúde.

A busca dos materiais teve início a partir de janeiro de 2022. Para a realização deste trabalho foram feitos dois levantamentos (procedimentos de coleta e seleção) através de sítios de pesquisa previamente selecionados, tais como Google Acadêmico, SciELO Brasil,

Biblioteca Virtual da Saúde, Ministério da Saúde e Associação Brasileira de Saúde Coletiva - ABRASCO, analisando fontes teóricas e demais publicações previamente selecionadas sobre o tema.

Por meio destes resultados, foi realizada a leitura dos resumos das obras e os critérios de inclusão foram os estudos que tinham relação aos conceitos e objetivos desta pesquisa e que foram publicados nos últimos 20 anos (2002-2022). Após a análise crítica dos estudos, foi realizada leitura analítica e fichamento das obras, para construção da lógica do trabalho e análise de conteúdo, comparando, quando necessário, com a legislação vigente sobre o tema.

2 PROGRAMA NACIONAL DE IMUNIZAÇÕES (PNI)

Foi montada no Brasil, há quase meio século, uma extraordinária estrutura para cobertura vacinal da população associada à produção de imunizantes. Coordenado pelo Ministério da Saúde (MS) de forma partilhada com as secretarias estaduais e municipais de saúde, o Programa Nacional de Imunizações (PNI) do Sistema Único de Saúde (SUS), criado em 1973, tem seu reconhecimento aqui e no exterior como um dos mais relevantes instrumentos de saúde pública, contribuindo tanto para a erradicação de doenças como para a redução da mortalidade infantil e o aumento da expectativa de vida da população brasileira.

Segundo Temporão (2003, p.03), maiores investimentos no controle de doenças infecciosas preveníveis por imunizações foram fortalecidos, no âmbito do Ministério da Saúde, pela bem-sucedida Campanha de Erradicação da Varíola (CEV), que foi criada pelo Decreto 59.152 de 13/08/1966 e terminou em 1973, com a certificação do reconhecimento da erradicação da doença aqui pela Organização Mundial da Saúde (OMS). Ainda nas palavras de Temporão (2003, p.06), foi durante as décadas de 1970 e 1980 que a estratégia de combate às doenças infectocontagiosas foi planejada e conduzida sob

uma perspectiva científica e institucionalmente consistente, transformando-se numa característica que acompanha as políticas públicas em saúde até hoje. Ele ressalta a avaliação da Sociedade de Pediatria do Rio de Janeiro (SOPERJ) sobre o desempenho do PNI:

O PNI é o ponto alto das ações de saúde pública no país. Temos um dos melhores programas de imunização do mundo. Ele pode ser considerado um dos programas de melhores resultados... A cobertura vacinal pode não ser excelente, mas é muito boa e traduz um trabalho de grande qualidade, considerando a extensão territorial do país, além do tamanho e condições da população (SOPERJ, 2001 apud TEMPORÃO, 2003, p.15).

Atualmente, o Brasil é um dos países que oferece à população o maior número de vacinas de forma gratuita, com calendário para sua aplicação definido para todas as faixas etárias. Segundo o sítio do Ministério da Saúde, atualmente são distribuídos anualmente pelo PNI quarenta e sete (47) imunobiológicos (BRASIL, 2022) (vacinas, imunobiológicos especiais, soros e imunoglobulinas), sendo 17 vacinas oferecidas às crianças, 07 aos adolescentes, 05 aos adultos e idosos, além de 03 às gestantes, conforme o Calendário Nacional de Vacinação.

Com o avanço da pandemia da COVID-19, houve a necessidade de se pensar a operacionalização da vacinação junto à população. Após a aprovação da primeira vacina Covid-19 pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) para aplicação na população brasileira, foi criado pelo Ministério da Saúde o Plano Nacional de Operacionalização da Vacinação contra a Covid-19 (PNO)¹, em conjunto com o Conselho Nacional de Secretários de Saúde (Conass) e com o Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde (Conasems) com parceria com as Sociedades Científicas, Conselhos de Classe e Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS/OMS).

¹ O PNO define e detalha a operacionalização da vacinação contra a COVID-19 em território nacional, dando suporte aos estados e municípios, bem como, aos profissionais de saúde no planejamento e operacionalização da vacinação. Desde o começo da campanha, já foram distribuídas cerca de 520 milhões de vacinas para os estados e o Distrito Federal (BRASIL, 2022).

Ressalta-se que a incorporação de qualquer vacina ao Calendário Nacional de Vacinação do PNI depende de uma avaliação técnica, que avalia diversos aspectos, como a situação epidemiológica, o comportamento da doença ao longo do tempo e o tipo de vacina. A análise deste processo também se faz necessária pela Comissão Nacional de Incorporação de Tecnologias no Sistema Único de Saúde (Conitec).

A Conitec foi criada pela Lei nº 12.401/2011, que altera a Lei nº 8.080/1990 e que dispõe sobre a assistência terapêutica e a incorporação de tecnologia em saúde no âmbito do SUS. Segundo definição contida no sítio do Ministério da Saúde (BRASIL, 2022), ela é assistida pelo Departamento de Gestão e Incorporação de Tecnologias e Inovação em Saúde (DGITIS), e tem por objetivo assessorar o Ministério nas atribuições relativas à incorporação, exclusão ou alteração de tecnologias em saúde pelo SUS, bem como na constituição ou alteração de protocolo clínico ou de diretriz terapêutica.

As vacinas já utilizadas no país contra COVID-19 (Astrazeneca, Coronavac, Janssen e Pfizer) continuam adotando as diretrizes do PNO. A campanha nacional de vacinação prossegue a partir das recomendações do Ministério da Saúde. Os imunizantes precisam passar, portanto, por várias etapas antes da definição pela inclusão ao calendário, respeitando o processo técnico de incorporação definido pelo Ministério da Saúde.

O PNI completará cinco décadas em 2023, consagrando-se ao longo do tempo como uma das grandes conquistas no controle de doenças infecciosas no Brasil. Para atingir este estágio, promoveu campanhas periódicas, vacinações de rotina e dias nacionais de vacinação, além de vigilância epidemiológica. Informações contidas no sítio do DataSUS mostram que, apesar de a cobertura vacinal das crianças ter caído de 82,01% para 72,51%, entre os anos de 2018 e 2020 (queda essa atribuída à pandemia da COVID-19), o país ainda detém uma considerável cobertura vacinal neste público. Diante do impacto positivo percebido nas condições de saúde das populações

mais carentes, sempre mais vulneráveis ao acesso à proteção social, inclusive vacinal, e as que mais sofreram com as doenças infectocontagiosas, nesse aspecto o Brasil progrediu em termos de equidade.

3 A VACINAÇÃO E SEUS BENEFÍCIOS

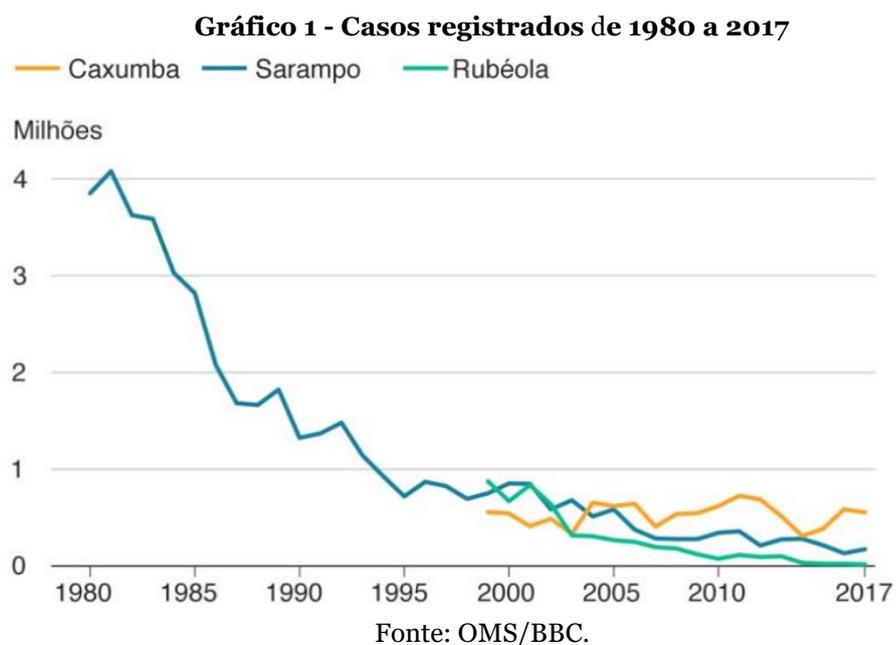
O direito à saúde, prescrito no artigo 196 da Carta Magna, impõe ao Estado duas atribuições fundamentais para a sua concretização, a saber: a assunção de políticas públicas que impeçam o risco de piora à saúde e a oferta de serviços públicos assistenciais para acesso a todos e de forma igualitária, sob responsabilidade de todos os entes federativos, na esfera do Sistema Único de Saúde (SUS).

Segundo Fernando Aith (2011, p. 83), o princípio da segurança sanitária foi reconhecido pela Constituição de 1988 como aparato basilar para a proteção da dignidade da pessoa humana, impondo ao Estado o dever de preservação da saúde das pessoas que não devem adoecer por motivos evitáveis, tornando-se ação estatal prioritária, conforme determinação constitucional prescrita nos artigos 196, 198, II e 200.

A vacinação revela-se, portanto, um instrumento eficiente e seguro para prevenir doenças infecciosas. A imunização elimina ou reduz drasticamente o risco de adoecimento ou de manifestações graves, que podem levar a internação e até mesmo a óbito. Segundo informações da Organização Mundial da Saúde (OMS), são evitadas anualmente de dois a três milhões de mortes (aproximadamente 04 mortes por minuto) (BBC NEWS BRASIL, 2020).

Em 07/07/2020, a BBC NEWS noticiou que um grupo de 21 pesquisadores estimou as perdas causadas por dez doenças que poderiam ser evitadas com a vacinação (dentre elas sarampo, rubéola e hepatite B). O cálculo tratou de 73 países em desenvolvimento que são apoiados pelo GAVI (Aliança Global para Vacinação e

Imunização), entre eles Bolívia, Etiópia e Paquistão. As projeções indicam que o programa contribuiu para evitar 350 milhões de casos de doença, 14 milhões de mortes e 8 milhões de casos de incapacidade permanente. O estudo foi publicado em 2017 e efetuou os cálculos e projeções para duas décadas, de 2001 a 2020, a partir de custos de internação, medicamentos e transporte e perda de produtividade, entre outros pontos. Da economia total estimada de US\$ 350 bilhões, aproximadamente 70% deste valor corresponde ao que seria a renda na vida adulta das pessoas que morreram prematuramente. Abaixo, o Gráfico 1 demonstra a redução considerável dos casos registrados de Caxumba, Sarampo e Rubéola, entre os anos de 1980 e 2017, graças ao avanço da vacinação.



Atualmente, a redução do risco de contágio da Covid-19, intensificado pelo surgimento de novas variantes como a Gama (variante de Manaus), a Delta e a Ômicron (subvariantes BQ.1 e XBB²), exige a cobertura vacinal da população como uma das principais medidas preventivas existentes, configurando-se como altamente relevante e impondo deveres ao Estado, especificamente ao Ministério

² As subvariantes BQ.1 e a XBB já causam impacto na Europa, na China, nos Estados Unidos e agora crescem no Brasil (COFEN, 2022).

da Saúde, como gestor nacional do SUS e coordenador do Plano Nacional de Imunização (PNI), conforme prescrevem o artigo 9º, I, da Lei 8.080/1990 e a Lei nº 6.259/1975, respectivamente.

As vacinas contra covid-19 já administradas no Brasil têm proteção contra as novas subvariantes, mas o nível de eficácia é menor. De acordo com a OMS, o risco de reinfeção pode ser mais elevado com a BQ.1 e a XBB. A gigante farmacêutica Pfizer já produz vacinas bivalentes, capazes de combater as subvariantes BA.1, BA.4 e BA.5, o que ajudaria, em tese, na prevenção contra a BQ.¹³.

Segundo Vargas, et al. (2021), a cooperação internacional para enfrentamento da pandemia tem se mostrado essencial em ações para o desenvolvimento de vacinas e medicamentos para a imunização e tratamento da Covid-19. Entretanto, em se tratando de novos imunizantes, o potencial para proteger grande parte da população mundial de surtos de doenças infecciosas só será possível com altos percentuais de imunização.

Ainda nas palavras do autor, diante do cenário de desenvolvimento, produção e distribuição de novas vacinas, que certamente serão patenteáveis, encontram-se coordenando tais projetos as grandes empresas farmacêuticas, com foco na maior rentabilidade das suas operações, que inclui mecanismos de proteção de patentes e de outros direitos de propriedade intelectual. E esses interesses corporativos normalmente conflitam com os objetivos perseguidos pela saúde pública, de garantir extensa disponibilidade e fornecimento a preços razoáveis para o enfrentamento da pandemia.

³ A BQ.1 descende da BA.5, que era uma das prevalentes em todo o mundo, junto com a BA.4 (todas subvariantes da Ômicron) (COFEN, 2022).

4 PARCERIAS PARA O DESENVOLVIMENTO PRODUTIVO (PDP's)

Com o objetivo de fortalecer a política industrial do Complexo Econômico-Industrial da Saúde (CEIS), utilizando o poder de compra do Estado de forma mais estruturada e conectada com o processo tecnológico do país, surgem em 2009 as Parcerias para o Desenvolvimento Produtivo (PDP's). Lançadas pelo Grupo Executivo do Complexo Industrial da Saúde (GECIS), sob a coordenação do Ministério da Saúde (MS), as PDP's buscam aumentar o acesso da população a medicamentos e produtos estratégicos e de alto custo ao Sistema Único de Saúde (SUS), fortalecendo o complexo industrial nacional.

A constituição e o aperfeiçoamento da normatização desse tipo de parceria aconteceram conforme a sua implementação no país. A primeira normativa específica publicada foi a Portaria nº 837/2012, que foi revisada em 2014 através da Portaria nº 2.531/2014. Esta última, ainda vigente, estabelece as diretrizes e os critérios para produtos estratégicos para o SUS e o estabelecimento das PDP's e demais processos.

Sob este olhar, as PDP's surgem como ferramentas na consolidação da base industrial e tecnológica do país, com o intuito de garantir os preceitos constitucionais pertinentes ao maior acesso da população à saúde, reduzindo assim a dependência tecnológica nacional, estimulando a produção e inovação interna de medicamentos e produtos para saúde.

Segundo definição encontrada no sítio do Ministério da Saúde:

As Parcerias para o Desenvolvimento Produtivo (PDP's) visam ampliar o acesso a medicamentos e produtos para saúde considerados estratégicos para o Sistema Único de Saúde (SUS), por meio do fortalecimento do complexo industrial do País. O objetivo principal é fomentar o desenvolvimento nacional para reduzir os custos de aquisição dos medicamentos e produtos para saúde que atualmente são importados ou que representam um alto custo para o SUS. As parcerias são realizadas entre duas ou mais instituições públicas ou entre instituições públicas

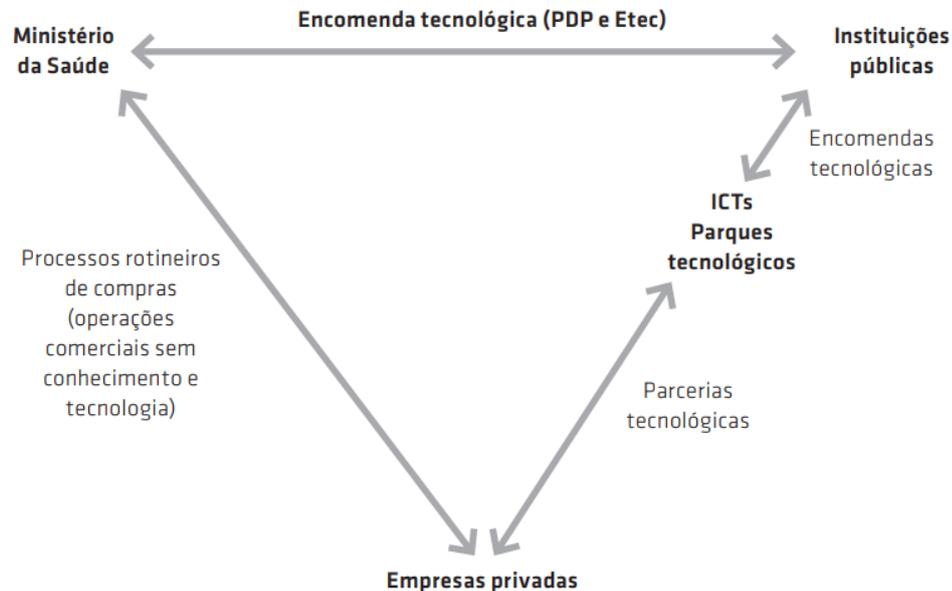
e empresas privadas, buscando promover a produção pública nacional. Também está incluído no escopo das PDP's o desenvolvimento de novas tecnologias (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2022).

O sítio do Ministério da Saúde ainda apresenta os oito objetivos das PDP's, que buscam a autonomia econômica e tecnológica do país, de forma sustentável, promovendo o desenvolvimento industrial para a redução das vulnerabilidades do SUS e maior acesso da população à saúde. São eles:

1. Ampliar o acesso da população a produtos estratégicos e diminuir a vulnerabilidade do SUS;
2. Reduzir as dependências produtiva e tecnológica;
3. Racionalizar o poder de compra do Estado, mediante a centralização seletiva dos gastos na área da saúde;
4. Proteger os interesses da Administração Pública e da sociedade ao buscar a economicidade;
5. Fomentar o desenvolvimento tecnológico e o intercâmbio de conhecimentos;
6. Promover o desenvolvimento e a fabricação em território nacional de produtos estratégicos para o SUS;
7. Buscar a sustentabilidade tecnológica e econômica do SUS a curto, médio e longo prazos, com promoção de condições estruturais para aumentar a capacidade produtiva e de inovação do País, contribuir para redução do déficit comercial do CIS e garantir o acesso à saúde; e
8. Estimular o desenvolvimento da rede de produção pública no País e do seu papel estratégico para o SUS. (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2022)

Segundo Gadelha et al. (2021, p. 294), a PDP é uma “encomenda” de produtos com elevado conteúdo tecnológico e com risco no processo de absorção e desenvolvimento interno, com formato de articulação produtiva e tecnológica regulado pelas necessidades sociais, e que tem a capacidade de auxiliar o país na redução do gap tecnológico existente em relação à produção global. Abaixo, no Gráfico 2, é demonstrado pelo autor como seria o modelo de PDP's e de Encomenda Tecnológica (Etec) que auxiliaria o país na superação de vulnerabilidades no sistema produtivo e tecnológico.

Gráfico 2: O Modelo de PDP e Etec no sistema produtivo e tecnológico do Brasil



Fonte: Gadelha et al. (2021, p. 294)⁴

Ainda segundo Gadelha et al. (2021, p. 295), tanto a capacidade tecnológica da Fiocruz em biofármacos quanto a do Butantan em vacinas virais, ambas construídas com base em tecnologias complexas obtidas pelas PDP's, foram as viabilizadoras dos acordos que inseriram o Brasil no mercado global para a produção de uma vacina nova, concomitantemente às demais instituições, empresas e países inovadores.

O parque industrial e tecnológico da Fiocruz e do Butantan possuem capacidade para articular parcerias com o setor privado para apropriação tecnológica, desenvolvimento e produção em escala, o que capacitou o Brasil para produção de vacinas contra a Covid-19. A Fiocruz foi a primeira detentora do registro de uma vacina Covid-19 produzida no país, registro este concedido pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária de forma definitiva em 12 de março de 2021. O

⁴ Conforme o Marco Legal de Ciência, Tecnologia e Inovação (Lei nº 13.243/2016), os Institutos de Ciência e Tecnologia (ICTs) são entidades da administração pública ou entidades privadas sem fins lucrativos que tenham como missão institucional executar atividades de pesquisa básica ou aplicada de caráter científico ou tecnológico. As ICTs desenvolvem um papel fundamental de pesquisa, e no Brasil temos uma série de instrumentos jurídicos para que essas instituições e o setor produtivo cooperem na condução dessa pesquisa à inovação (RIO GRANDE DO SUL, 2022).

primeiro lote de vacinas contra a Covid-19 produzidas na instituição foi entregue ao PNI em 17 de março (FIOCRUZ, 2021).

5 A OBRIGAÇÃO ESTATAL DE GARANTIR O ACESSO À SAÚDE ATRAVÉS DA VACINAÇÃO – DIREITO À SAÚDE VACINAL

No contexto em que foi formado o conceito de PDP e da pandemia, o Brasil possui tecnologia testada e com altos índices de êxito no combate a doenças que pode ser realizado por meio de vacinas. Com experiência no desenvolvimento e na produção adquirida em quase cinco décadas, as vacinas podem ser utilizadas para diminuir o adoecimento e o óbito causado pela Covid-19, já que são capazes de diminuir o contágio e a gravidade da doença.

Aqui não se está simplesmente afirmando uma possibilidade moral de fornecimento da vacina pelo Estado em decorrência da evolução da ciência biomédica, mas sim um dever legal como prescrito no artigo 1º, parágrafo único da Lei Federal 6.259/75:

Art. 1º Consoante as atribuições que lhe foram conferidas dentro do Sistema Nacional de Saúde, na forma do artigo 1º da Lei nº 6.229, inciso I e seus itens a e d, de 17 de julho de 1975, o Ministério da Saúde, coordenará as ações relacionadas com o controle das doenças transmissíveis, orientando sua execução inclusive quanto à vigilância epidemiológica, à aplicação da notificação compulsória, ao programa de imunizações e ao atendimento de agravos coletivos à saúde, bem como os decorrentes de calamidade pública.

Parágrafo único. Para o controle de epidemias e na ocorrência de casos de agravo à saúde decorrentes de calamidades públicas, o Ministério da Saúde, na execução das ações de que trata este artigo, coordenará a utilização de todos os recursos médicos e hospitalares necessários, públicos e privados, existentes nas áreas afetadas, podendo delegar essa competência às Secretarias de Saúde dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios (BRASIL, 1975).

Essa obrigação legal possui a prescrição adicional de que toda ação de vigilância epidemiológica, para sua efetivação, “compreende

as informações, investigações e levantamentos necessários à programação e à avaliação das medidas de controle de doenças e de situações de agravos à saúde” (artigo 2º), bem como a prescrição contida no artigo 7º, I, que obriga a “notificação compulsória às autoridades sanitárias os casos suspeitos ou confirmados” (artigo 7º) “de doenças que podem implicar medidas de isolamento ou quarentena, de acordo com o Regulamento Sanitário Internacional (artigo 7º, I).”

Esse controle conferido à vigilância epidemiológica tem a finalidade de proteção da saúde do coletivo social que, a depender do resultado obtido, obriga a autoridade sanitária a “adotar prontamente, as medidas indicadas para o controle da doença, no que concerne a indivíduos, grupos populacionais e ambiente” (artigos 11 e 12 da Lei Federal 6.259/75).

Complementando a prescrição dos artigos 11 e 12 da Lei Federal 6.259/75, seu Regulamento 78.231/76, no artigo 27, prescreve que as vacinações definidas pelo Ministério da Saúde serão obrigatórias em todo o território nacional “contra as doenças controláveis por essa técnica de prevenção, consideradas relevantes no quadro nosológico nacional”.

Esse recorte do Ordenamento Jurídico autoriza a interpretação de que o fato de a pandemia de Covid-19, enquanto doença controlável por vacina, obrigava, expressamente, desde o início, as autoridades sanitárias a adotarem medidas de isolamento ou quarentena, bem como determinava a obrigatoriedade da vacinação, em todo território nacional, assim que fosse aprovada pelo órgão nacional responsável a vacina capaz de controlar essa doença.

A confirmar essa obrigação para o caso específico da pandemia de 2020, a Lei Federal 13.979/2020 em seu artigo 3º, III, ‘d’ determina a realização compulsória de vacinação para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2020.

O Ordenamento Jurídico, portanto, garante ao cidadão o acesso ao tratamento através da vacina, desde quando reconhecida

pelo órgão responsável como capaz de controlar a doença pandêmica de 2019.

Contudo, essa realidade jurídica, isoladamente, não foi capaz de fazer o Estado tomar as medidas cabíveis para vacinar a população imediatamente após a aprovação da vacina. Isso somente seria possível se estivesse implementada a inovação trazida pela Emenda Constitucional 85/15, que trata das atividades de ciência, tecnologia e inovação atreladas à soberania nacional, à soberania popular e ao desenvolvimento nacional, que são fundamentos e objetivo fundamental da República Federativa do Brasil (artigo 1º, parágrafo único e artigo 3º, III, ambos da Constituição Federal).

6 FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL: A OBRIGAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO DO SUS NA PRODUÇÃO DE BENS DE INTERESSE PARA A SAÚDE, A PERSPECTIVA DA SOBERANIA NACIONAL E POPULAR E SUA COMPETÊNCIA PARA INCREMENTAR O DESENVOLVIMENTO CIENTÍFICO E TECNOLÓGICO E A INOVAÇÃO

Atendendo aos comandos Constitucionais, artigos 196 e 200, I, que prescrevem que a saúde é direito de todos e dever do Estado, e que o SUS deve participar da produção de bens de interesse para a saúde, com vista à garantia da Soberania Nacional, foi editada a Lei Federal 8.080/90, que em seu artigo 4º, § 1º prescreve:

Art. 4º O conjunto de ações e serviços de saúde, prestados por órgãos e instituições públicas federais, estaduais e municipais, da Administração direta e indireta e das fundações mantidas pelo Poder Público, constitui o Sistema Único de Saúde (SUS). (BRASIL, 1990).

A partir da constatação de que políticas econômicas devem ter o parâmetro da redução do risco de doença e de outros agravos, fica autorizada a interpretação de que é de interesse que a Ordem Econômica seja norteadada pela prestação da saúde como direito de

todos e dever do Estado, inclusive com a produção dos bens descritos no artigo 200, I da Constituição Federal.

Há, também, que se considerar a Soberania Nacional relacionada com a Ordem Econômica, que está prescrita expressamente no artigo 170, I da Constituição Federal:

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:
I - soberania nacional (BRASIL, 1988).

Isso também revela duas facetas da Soberania – a Nacional e a Popular –, assim entendidas: (1) nenhuma entidade externa pode impor obrigação no âmbito interno (artigo 1º, I da Constituição Federal); (2) nenhum poder interno pode limitar o poder político (artigo 1º, I da Constituição Federal); e (3) todo poder emana do povo (artigo 1º, parágrafo único da Constituição Federal). Extrai-se de José Afonso da Silva:

Soberania significa *poder político supremo e independente*, como observa Marcelo Caetano: *supremo*, porque, “na ordem internacional, não tem de acatar regras que não sejam voluntariamente aceitas e está em pé de igualdade com os poderes supremos dos outros povos. A democracia, em verdade, repousa sobre *dois princípios fundamentais* ou *primários*, que lhe dão essencial conceitual: (a) o da *soberania popular*, segundo a qual *o povo é a única fonte de poder*, que se exprime pela regra de que *todo poder emana do povo*; (b) a *participação direta ou indireta do povo no poder*, para que este seja efetiva expressão da *vontade popular*; nos casos em que a participação é indireta, surge um princípio derivado ou secundário: o da *representação* (SILVA, 2015, p.104 e 131).

Diante dessa revelação do Direito, através das prescrições dos artigos 1º, I e parágrafo único, 170, I, e 200, I – todos da Constituição Federal – tem-se que compete ao Sistema Único de Saúde participar da produção de bens e insumos de saúde, promovendo a Ordem Econômica atrelada aos ditames da justiça social, com vista a atender a Soberania Nacional, entendida como poder político supremo e independente, e a Soberania Popular, entendida como a prescrição de que todo poder emana do povo.

Não se trata de mera norma programática, porque prescreve que o Sistema Único de Saúde participará da referida produção, ou seja, se as autoridades competentes não cumprirem a prescrição praticarão uma omissão inconstitucional.

Porém, Soberania nacional e popular e a Ordem Econômica como acima descritas têm sofrido com a interferência de organismos internacionais, que buscam desqualificar políticas públicas de saúde formuladas no âmbito do Sistema Único de Saúde, através de estudos que utilizam metodologias enviesadas pelo neoliberalismo (SOUZA, 2020).

De fato, o Banco Mundial, organismo internacional, apresentou relatório onde aponta problemas de gestão do Sistema Único de Saúde, que foram gerados pela pauta neoliberal, que prega o subfinanciamento da saúde brasileira (SOUZA, 2020), sendo a Emenda Constitucional 95/2016, uma consolidação dessa ideia.

A Emenda Constitucional 95/2016 prescreve que as aplicações mínimas em ações e serviços públicos de saúde serão calculadas nos termos do inciso I do § 2º do art. 198 e do *caput* do art. 212, da Constituição Federal para o exercício de 2017 e nos exercícios posteriores os “valores calculados para as aplicações mínimas do exercício imediatamente anterior, corrigidos na forma estabelecida pelo inciso II do § 1º do art. 107 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias” pelo prazo de vinte exercícios financeiros

Na prática isso inviabiliza investimentos públicos em saúde, incluindo desenvolvimento da economia de saúde e sua industrialização, porque se trata de segmento econômico de alto valor de investimento em decorrência da tecnologia a ser desenvolvida, fragilizando a Soberania e a Ordem Econômica, gerando a dependência do Brasil da importação de bens essenciais de saúde. Retomando Fernando Aith, o autor assim define o conceito de Direito Sanitário:

O Direito Sanitário é o ramo do Direito que disciplina as ações e serviços públicos e privados de interesse à saúde, formado pelo conjunto de normas jurídicas – regras e princípios – que tem como objetivos a redução de riscos de doenças e de outros agravos e o estabelecimento de condições que assegurem o acesso universal e igualitário às ações e aos serviços de promoção, proteção e recuperação da saúde (AITH, 2007, p. 92).

Extraíndo o conteúdo de interesse do Direito Sanitário temos que seus objetivos são a redução de riscos de doenças e de outros agravos, bem como o estabelecimento de condições que assegurem o acesso universal e igualitário às ações e aos serviços de promoção, proteção e recuperação da saúde (AITH, 2007, p.92).

A promulgação da Emenda Constitucional 85/2015 deu nova redação ao inciso V ao artigo 200 da Constituição Federal, atribuindo nova competência ao Sistema Único de Saúde, acrescentando o incremento à inovação:

Art. 200. Ao sistema único de saúde compete, além de outras atribuições, nos termos da lei: [...] V - incrementar, em sua área de atuação, o desenvolvimento científico e tecnológico e a inovação;

Assim, nasceu a prescrição de que compete ao SUS, nos termos da lei, incrementar o desenvolvimento científico e tecnológico e a inovação na área de interesse à saúde.

Compatibilizando o conceito de Aith para o Direito Sanitário e as competências existentes e o acréscimo de competência para o SUS de incrementar o desenvolvimento científico e tecnológico e a inovação, extrai-se a seguinte interpretação: o desenvolvimento científico e tecnológico e a inovação são objetos das ações e serviços públicos e privados de interesse à saúde, cujos objetivos são a redução de riscos de doenças e de outros agravos, bem como o estabelecimento de condições que assegurem o acesso universal e igualitário às ações e aos serviços de promoção, proteção e recuperação da saúde (AITH, 2007, p. 92), que são disciplinadas pelo Direito Sanitário, sendo o Sistema Único de Saúde o sujeito competente para os referidos incrementos.

Das competências prescritas, destacamos que a inovação nesse campo significa a realização de algo novo, portanto, não basta ao SUS trabalhar com o desenvolvimento científico e tecnológico existentes, mas também, propor e realizar algo novo nesse campo de conhecimento, tudo com vistas à garantia da Soberania e da Ordem Econômica brasileiras.

7 O DIREITO SANITÁRIO E AS PARCERIAS PARA O DESENVOLVIMENTO PRODUTIVO (PDP'S).

O artigo 3º da Portaria 2.531/2014 prescreve oito objetivos das Parcerias para o Desenvolvimento Produtivo, já elencados no item 3 acima, restando verificar se as PDP's e seus objetivos são compatíveis com o conceito ora adotado para o Direito Sanitário. Para tanto, faz-se necessário o confronto entre o conceito de Direito Sanitário, os objetivos da PDP'S e os efeitos da pandemia de Covid-19.

Iniciando com os efeitos da pandemia de Covid-19 no Brasil, foi revelado que não havia capacidade de desenvolvimento científico e tecnológico e inovação capaz de apresentar isoladamente uma solução eficaz pelo país. Mas não foi apenas a incapacidade de apresentar uma solução para os cidadãos, pois o desenvolvimento da vacina pela indústria farmacêutica não resultou na imediata produção dos insumos em território nacional. Foi possível apenas o envase dos insumos importados, porque havia planta industrial instalada capaz de elaborá-los.

Não se trata de crítica à produção inicial das vacinas contra a Covid-19 a partir de insumos importados, pois as instituições envolvidas cumpriram seu papel com os instrumentos disponíveis. Por elas também foi possível a celebração de outros instrumentos jurídicos que atenderam a demanda nacional com o parque industrial instalado, como os acordos firmados pela Fiocruz e pelo Instituto Butantan. Também não há dúvida de que se houvesse independência nacional da

produção dos insumos, o Brasil não necessitaria aguardar o tempo das compras internacionais ou a vontade política, e o processo seria realizado com maior presteza e com respeito à Soberania Popular.

Analisando os objetivos das Parcerias para o Desenvolvimento Produtivo, temos o sujeito SUS, que será o captador dos bens gerados pelas parcerias para atendimento das necessidades de saúde da população brasileira, com vistas à sustentabilidade do SUS e à ampliação da produção no país de produtos estratégicos, garantindo-se o acesso da população a esses bens.

Consta também a forma de se operar as PDP's impondo cláusulas de proteção dos interesses da Administração Pública e da sociedade, o fomento do desenvolvimento tecnológico e o intercâmbio de conhecimentos para a inovação das partes envolvidas, buscando o desenvolvimento do CEIS.

Também deverá conter cláusulas que garantam a promoção, o desenvolvimento e a fabricação de produtos estratégicos em território nacional para o SUS para que alcance a sustentabilidade tecnológica e econômica, devendo estimular o desenvolvimento da rede de produção pública no país bem como do seu papel estratégico para o SUS.

Mais uma vez retomando o conceito de Direito Sanitário, os objetivos das Parcerias para o Desenvolvimento Produtivo formam o conjunto de normas jurídicas, que tem como objetivos a “redução de riscos de doenças e de outros agravos e o estabelecimento de condições que assegurem o acesso universal e igualitário às ações e aos serviços de promoção, proteção e recuperação” da saúde (BRASIL, 1990), motivo pelo qual as PDP's integram o ramo do Direito em estudo, o Direito Sanitário.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O mundo ainda vive os efeitos da pandemia de Covid-19, causada pelo vírus SARS-CoV-2. De acordo com a Universidade Johns

Hopkins, contabiliza-se atualmente mais de 654 milhões de casos confirmados, com 6,7 milhões de mortes (JHU, 2022) e mais de 13 bilhões de doses administradas de vacinas. Considerando a situação política, econômica e sanitária em que se encontra o Brasil nos últimos anos, torna-se fundamental a implementação de medidas capazes de inserir o país no contexto das decisões globais sobre a produção das vacinas para a Covid-19, decisões estas que tanto afetam as vidas dos brasileiros e demais cidadãos do mundo.

O Brasil, infelizmente considerado um dos grandes centros de contaminação mundial, já contabilizou aproximadamente 36 milhões de casos, com 692 mil mortes no mesmo período (JHU, 2022).

Algumas vacinas contra o Coronavírus já foram testadas e aprovadas em tempo recorde, graças ao avanço tecnológico global, associado às parcerias estabelecidas entre as entidades públicas e as entidades privadas. O mundo se empenha em produzir e distribuir tais imunizantes para a imunização coletiva, considerados como o principal instrumento de enfrentamento à disseminação do coronavírus.

Há, portanto, um estímulo à transferência de tecnologia (TT) para acelerar o processo de desenvolvimento de vacinas, que pode surgir tanto de parcerias nacionais ou internacionais. Segundo Galina, et al. (2021, p. 2), apesar do acesso ao imunizante constituir uma estratégia essencial de defesa nacional, bem como de fomento à soberania, a TT é um procedimento de difícil condução, pois requer um fornecedor comprometido a transferir conhecimento indispensável tanto para produção quanto para desenvolvimento, e um receptor qualificado para obter a informação transferida, a fim de facilitar e acelerar o aprendizado, potencializar o desenvolvimento de capacidade tecnológica e, por conseguinte, criar autonomia de organizações e de países. O Brasil está envolvido interna e externamente em parcerias para transferência de tecnologia para o desenvolvimento e fabricação de imunizantes contra o coronavírus. Nas palavras dos autores:

Uma das primeiras empresas a iniciar testes clínicos com humanos foi a empresa chinesa Sinovac Biotech que realizou um acordo com o Instituto Butantan de São Paulo para participação da fase 3 de desenvolvimento, objetivando a TT para produção no Brasil, conforme os resultados de ensaios clínicos. Outra vacina advém da parceria entre a farmacêutica sueca-britânica AstraZeneca e pesquisadores da Universidade de Oxford que também foi testada em voluntários brasileiros (fase 3) a partir de um acordo com a Fundação Oswaldo Cruz. (GALINA *et al.*, 2021, p.02).

Nesse sentido, as PDP's seriam uma alternativa no fomento dessas parcerias entre entidades públicas e privadas para a produção de imunizantes, além de fomentarem a consolidação da base industrial e tecnológica do país.

Analisando pela perspectiva do Ordenamento Jurídico, garante-se, desta forma, os preceitos constitucionais relacionados ao maior acesso da população à saúde, além de mitigar a dependência externa do Brasil de insumos para a fabricação destes fármacos, que hoje chega a 95% de insumos importados. Não só o Brasil, mas também a maioria dos países desenvolvidos também transferiram suas produções de insumos para os países asiáticos, a fim de reduzir o custo de suas empresas farmacêuticas. Isso fez com que a Índia e a China investissem em tecnologia para essa produção, concentrando a maior parte da produção global. Atualmente, estes dois países são responsáveis por 74% da importação de IFA necessário para a fabricação da CoronaVac e da Oxford/AstraZeneca. O restante é importado, principalmente, de Alemanha, Itália, Estados Unidos e Suíça (PODER 360, 2022).

Nos anos 1980, a produção de IFA no Brasil era de 55% em território nacional. Todavia esse panorama mudou na década de 1990, com a abertura comercial brasileira, que tornou a produção no próprio país mais onerosa que a importação. Portanto, visando a redução de custos, as indústrias farmacêuticas passaram a priorizar as importações, reduzindo a fabricação de IFA para apenas 5%.

Infelizmente, a pandemia da COVID-19 demonstrou no Brasil o efeito calamitoso de se depender das importações. Afinal, por questões diversas e que, muitas vezes, não tem relação direta com os

laboratórios, podem acontecer atrasos ou grande concorrência por determinado insumo importado, afetando a produção de vacinas e a consequente imunização da população.

A diminuição da dependência brasileira de importação de insumos para a fabricação de fármacos vem ao encontro com as prescrições contidas na Lei Federal 6.259/75, que obriga a autoridade sanitária a adotar “medidas indicadas para o controle da doença, no que concerne a indivíduos, grupos populacionais e ambiente” (art. 11 e 12 da Lei Federal 6.259/75), inclusive a vacinação sempre que reconhecida como eficaz para o controle da doença, o que inclui a Covid-19.

Nesse contexto tramita no Senado Federal o Projeto de Lei 1505/2022, cuja ementa dispõe sobre “os mecanismos de estímulo ao desenvolvimento e fortalecimento do Complexo Econômico e Industrial da Saúde brasileiro no âmbito da Política Nacional de Inovação Tecnológica em Saúde e dá outras providências”, que precisa ser discutido por toda a sociedade, inclusive com a participação social prescrita no artigo 198, III da Constituição Federal.

O SUS é o órgão responsável que possui a obrigação de participar da produção de bens e outros insumos de saúde com vistas a promover a ordem econômica, que tem a finalidade de garantir a existência digna de todos atendendo aos ditames da justiça social, bem como garantir a soberania nacional e a soberania popular. O descumprimento dessa norma implica omissão inconstitucional das autoridades competentes.

Mas isso só será possível com investimento robusto em saúde, o que atualmente não ocorre por conta da Emenda Constitucional nº 95/2016 (BRASIL, 2016), que contingenciou os gastos nesta área e as verbas para o SUS, congelando investimentos até 2036. Até agora, de acordo com estudo⁵ apresentado na Comissão de Orçamento e Financiamento (Cofin) do CNS, o prejuízo ao SUS, de 2018 a 2020, já

⁵ Desfinanciamento do SUS em Tempos de Pandemia: a Emenda Constitucional nº 95/2016 em Ação (MORETTI *et. alii.* 2021).

chega a aproximadamente R\$ 22,5 bilhões se não tivesse ocorrido a redução do piso federal. Ao longo de vinte anos, os danos são projetados em R\$ 400 bilhões a menos para os cofres públicos.

Além de ter a obrigação de participar da produção de bens e outros insumos de saúde, o SUS possui a competência para implementar e incrementar o desenvolvimento científico e tecnológico e a inovação das ações e serviços públicos e privados de interesse da saúde.

Dentro do contexto da competência do SUS para implementar e incrementar o desenvolvimento científico e tecnológico e a inovação, ganha destaque o instrumento das PDP's, que, entre outros, tem como objetivos a diminuição da vulnerabilidade do SUS, a ampliação do acesso dos cidadãos a produtos estratégicos, a redução da dependência produtiva e tecnológica para atender as necessidades de saúde da população brasileira.

Isso torna as PDP's um instrumento estratégico relevante na garantia da Soberania Nacional, através da independência de produção de bens de saúde com tecnologia avançada, e da Soberania Popular, garantindo o acesso à saúde da população brasileira.

Data de Submissão: 19/05/2022

Data de Aprovação: 25/03/2023

Processo de Avaliação: *double blind peer review*

Editor Geral: Jailton Macena de Araújo

Editor de Área: Jailton Macena de Araújo

Assistente Editorial: Joyce K. Silva Gomes

REFERÊNCIAS

AITH, Fernando. Aspectos Atuais e Controversos da Regulação Jurídica da Vigilância Sanitária no Brasil. **Revista de Direito Sanitário**, vol. 12, nº 2, p. 82-90. São Paulo. 01 out. 2011. Disponível em:

<https://www.revistas.usp.br/rdisan/article/view/13250/15067>.

Acesso em 14/12/2021.

AITH, Fernando. **Curso de Direito Sanitário: a proteção do direito à saúde no Brasil** – São Paulo: Quartier Latin, 2007. Acesso em 10/09/2021.

BBC NEWS BRASIL. Vacinas evitam 4 mortes por minuto e poupam R\$ 250 milhões por dia. 07 set. 2020. Disponível em:

<https://www.bbc.com/portuguese/internacional-54029641>. Acesso em 1º/11/2021.

BRASIL. Decreto nº 59.153, de 31 de agosto de 1966. Institui, no Ministério da Saúde, a Campanha de Erradicação da Varíola e dá outras providências. **Câmara dos Deputados**. 02 set. 1966.

Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-59153-31-agosto-1966-399883-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em 02/11/2021.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. 05 out. 1988. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em 02/11/2021.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. **Congresso Nacional**. 15 dez. 2016. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm. Acesso em: 20/12/2022.

BRASIL. Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. 19 set. 1990. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18080.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%208.080%2C%20DE%2019%20DE%20SETEMBRO%20DE%201990.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20as%20condi%C3%A7%C3%B5es%20para,correspondentes%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%Aancias. Acesso em: 20/12/2022.

BRASIL. Ministério da Saúde. Calendário Nacional de Vacinação. 02 jan. 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/assuntos/saude-de-a-a-z/c/calendario-nacional-de-vacinacao>.

Acesso em 30/10/2021.

BRASIL. Ministério da Saúde. Comissão Nacional de Incorporação de Tecnologias no Sistema Único de Saúde – CONITEC. 26 mai. 2022.

Disponível em: <https://www.gov.br/conitec/pt-br/assuntos/a-comissao/conheca-a-conitec>. Acesso em 19/03/2023.

BRASIL. Ministério da Saúde. DataSUS. 02 nov. 2021. Disponível em: <https://datasus.saude.gov.br/informacoes-de-saude-tabnet/>. Acesso em 02/11/2021.

BRASIL. Ministério da Saúde. Saúde Brasil 2012: uma análise da situação de saúde e dos 40 anos do Programa Nacional de Imunizações. Brasília, 2013. Disponível em: https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/saude_brasil_2012_analise_situacao_saude.pdf. Acesso em 30/10/2021.

BRASIL. Portaria GM/MS nº 837, de 18 de abril de 2012. Define as diretrizes e os critérios para o estabelecimento das Parcerias para o Desenvolvimento Produtivo (PDP). 18 abr. 2012. Disponível em: https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2012/prto837_18_o4_2012.html. Acesso em 12/01/2022.

BRASIL. Portaria nº 2.531, de 12 de novembro de 2014. Redefine as diretrizes e os critérios para a definição da lista de produtos estratégicos para o Sistema Único de Saúde (SUS) e o estabelecimento das Parcerias para o Desenvolvimento Produtivo (PDP) e disciplina os respectivos processos de submissão, instrução, decisão, transferência e absorção de tecnologia, aquisição de produtos estratégicos para o SUS no âmbito das PDP e o respectivo monitoramento e avaliação. 12 nov. 2014. Disponível em: https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2014/prt2531_12_11_2014.html. Acesso em 15/01/2022.

BRASIL. Ministério da Saúde. PNI: entenda como funciona um dos maiores programas de vacinação do mundo, UNASUS, 5 ago. 2022. Disponível em: <https://www.unasus.gov.br/noticia/pni-entenda-como-funciona-um-dos-maiores-programas-de-vacinacao-do-mundo#:~:text=Desde%20o%20come%C3%A7o%20da%20campanha,estados%20e%20o%20Distrito%20Federal>. Acesso em: 20/12/2022.

BRASIL. PLANALTO. Lei nº 6.259, de 30 de outubro de 1975. Dispõe sobre a organização das ações de Vigilância Epidemiológica, sobre o Programa Nacional de Imunizações, estabelece normas relativas à notificação compulsória de doenças, e dá outras providências. 30 out. 1975. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16259.htm. Acesso em 14/12/2021.

BRASIL. PLANALTO. Lei nº 10.973, de 02 de dezembro de 2004. Dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo e dá outras providências. 02 dez. 2004. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2004/lei/110.973.htm. Acesso em 25/01/2022.

BRASIL. PLANALTO. Lei nº 13.243, de 11 de janeiro de 2016. Dispõe sobre estímulos ao desenvolvimento científico, à pesquisa, à capacitação científica e tecnológica e à inovação e altera a Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004, a Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, a Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, a Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993, a Lei nº 8.958, de 20 de dezembro de 1994, a Lei nº 8.010, de 29 de março de 1990, a Lei nº 8.032, de 12 de abril de 1990, e a Lei nº 12.772, de 28 de dezembro de 2012, nos termos da Emenda Constitucional nº 85, de 26 de fevereiro de 2015. 11 jan. 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Lei/L13243.htm#art2. Acesso em 25/01/2022.

COFEN. Nova onda de covid-19: especialistas esclarecem dúvidas sobre a doença, **Conselho Federal de Enfermagem**, 8 nov. 2022. Disponível em: http://www.cofen.gov.br/nova-onda-de-covid-19-tire-suas-duvidas_104140.html. Acesso em 23/12/2022.

FIOCRUZ. Fiocruz entrega ao PNI primeiro lote de vacinas Covid-19. 19 mar. 2021. Disponível em: <https://portal.fiocruz.br/noticia/fiocruz-entrega-ao-pni-primeiro-lote-de-vacinas-covid-19>. Acesso em: 28/02/2022.

GADELHA, C.A.G, *et alii*. Acesso a vacinas no Brasil no contexto da dinâmica global do Complexo Econômico-Industrial da Saúde. **Cadernos de Saúde Pública**, Volume: 36, Número: 2. Rio de Janeiro, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csp/a/DZrjZbq6GZFHxDQFFLGwhcb/?lang=pt&format=html>. Acesso em 28/10/2021.

GADELHA, G.A.G, *eti alii*. Dinâmica global, impasses do SUS e o CEIS como saída estruturante da crise. *in*: **Cadernos de Desenvolvimento: O Complexo Econômico-Industrial da Saúde 4.0 no contexto da Covid-19**. Rio de Janeiro, vol. 16, nº.28. Abr. 2021. Disponível em: <http://www.cadernosdodesenvolvimento.org.br/ojs-2.4.8/index.php/cdes/issue/view/30>. Acesso em 21/01/2022.

GALINA, S. V. R. *et alii*. Transferência de Tecnologia e o desenvolvimento de Vacina Covid-19: Uma análise do processo em parcerias envolvendo o Brasil. **XXXI Simpósio de Gestão da Inovação Tecnológica**. 17-18 mai. 2021, São Paulo. Disponível em: <https://www.arca.fiocruz.br/handle/icict/47648>. Aceso em 17/02/2022.

JHU. Johns Hopkins University & Medicine. **Coronavirus Resource Center**. 20 dez. 2022. Disponível em: <https://coronavirus.jhu.edu>. Acesso em: 20/12/2022.

JHU. Johns Hopkins University & Medicine. **Coronavirus Resource Center**. *World Countries. Brazil*. 20 dez. 2022. Disponível em: <https://coronavirus.jhu.edu/region/brazil>. Acesso em: 20/12/2022.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990. 19 set. 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18080.htm. Acesso em 14/12/2021.

MORETTI, B. *et alii*. O financiamento do SUS: uma luta do controle social. **Desfinanciamento do SUS em Tempos de Pandemia: A Emenda Constitucional Nº 95/2016 em Ação**. Porto Alegre, RS. Editora Rede Reunida, nov. 2021. Disponível em: <https://editora.redeunida.org.br/wp-content/uploads/2022/04/Livro-O-Financiamento-do-SUS-uma-luta-do-controle-social.pdf>. Acesso em; 22/12/2022.

OMS - ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. 31 out. 2021. Disponível em: <https://www.who.int/> Acesso em 31/10/2021.

PODER 360. Em 4 décadas, Brasil reduz de 55% para 5% produção de insumos farmacêuticos. 30 jan. 2021. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/brasil/em-4-decadas-brasil-reduz-de-55-para-5-producao-de-insumos-farmaceuticos/>. Acesso em 20/12/2022.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria de Inovação, Ciência e Tecnologia. Instituições Científicas, Tecnológicas e de Inovação. 28 fev. 2022. Disponível em: <https://www.inova.rs.gov.br/icts-rs>. Acesso em 28/02/2022.

SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 25ª ed., revista e atualizada. São Paulo. Malheiros Editores, ago. 2005. Acesso em 15/08/2022.

SOUZA, Diego de Oliveira. **Under the leadership of the World Bank: challenges in, and perspectives of, the SUS counter-reform**. Rio de Janeiro. 21 jan. 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/physis/a/sW65ZRzRXyrnFhsPqX6JTrK/?lang=pt>. Acesso em 21/12/2022.

TEMPORÃO, J.G. **O Programa Nacional de Imunizações (PNI): origens e desenvolvimento**. Rio de Janeiro. jul. 2002. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/hcsm/a/XqLKLcj6NYjHdywSF6XPRZs/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em 1º/11/2021.

VARGAS, *eti alii*. Ciência, tecnologia e inovação em tempos de pandemia: implicações da Covid-19. *in*: **Cadernos de Desenvolvimento: O Complexo Econômico-Industrial da Saúde 4.0 no contexto da Covid-19**. Rio de Janeiro, vol. 16, nº.28. Abr. 2021. Disponível em: http://www.cadernosdodesenvolvimento.org.br/ojs-2.4.8/index.php/cdes/issue/viewIssue/30/pdf_28. Acesso em 28/01/2022.

Partnerships For Productive Development (Pdp's) And The Right To Health: The Production Of Vaccines Against Covid-19 In The Context Of National Sovereignty

Vandré Cabral Bezerra

Marcelo Chuere Nunes

Amélia Cohn

Abstract: This article aims to analyze the issue of the right to health from the perspective of national sovereignty in the production of vaccines against COVID-19, in addition to bringing elements to the current discussion on innovation, focusing on the experience of Partnerships for Productive Development in the history of our scientific and technological development. Attention lies in raising the possibility of Brazil having a sovereignty project in the production of vaccines that guarantee the right to health. The study describes that Brazil has technology to guarantee the Right to Vaccine Health and identifies the constitutional foundation that creates the obligation of the Unified Health System to participate in the production of goods of interest to health to guarantee national and popular sovereignty. SUS, in view of the Constitutional Social Order, is the competent body for scientific, technological development and innovation, which characterizes the PDP as an object of Health Law. A bibliographic review of works related to the theme was carried out, involving qualitative analyzes of the selected texts. According to this review, it was possible to elaborate the question proposed in the article: How did PDPs favor the consolidation of national sovereignty in the production of vaccines against COVID-19?

Keywords: Right to health; vaccination coverage; scientific and technological development; National sovereignty.

DOI: <https://doi.org/10.22478/ufpb.1678-2593.2022v21n48.63118>

Conteúdo sob licença *Creative Commons: Attribution-NonCommercial-NoDerivative 4.0 International* (CC BY-NC-ND 4.0)



Organizações Sociais E A Controvérsia Sobre O Papel Do Estado Em Matéria De Serviços Públicos Não Exclusivos

Alessandra Brustolin *

Universidade Estadual do Norte do Paraná, Programa de Pós-Graduação em Direito, Jacarezinho-PR, Brasil

 <https://orcid.org/0000-0001-8925-2172>

Nayara Sepulcri **

Universidade Federal do Paraná, Programa de Pós-Graduação em Direito, Curitiba-PR, Brasil

 <https://orcid.org/0000-0003-2567-9673>

Resumo: O artigo examina a figura das organizações sociais no contexto da Reforma do Aparelho do Estado (conhecida por Reforma Gerencial) realizada no Brasil na década de 1990, como foco na pretendida redefinição do papel do Estado e a transferência da execução de serviços públicos não exclusivos a entidades privadas. Justifica-se a partir do controvertido debate acerca da compatibilidade do modelo das Organizações Sociais (OS), especialmente, em relação a um possível recuo do Poder Público da execução direta de serviços ligados às áreas de atuação de tais entidades. Busca-se verificar até que ponto o Estado é responsável pela prestação de serviços públicos ligados às áreas de atuação das OSs. Foi possível constatar que a convocação constitucional da iniciativa privada como colaboradora do Estado nessas áreas não autoriza um mecanismo de substituição, que relegate ao Poder Público a responsabilidade exclusiva de monitoramento e fomento, desincumbindo-se do dever de prestação direta. Por outro lado, verificou-se uma lacuna na controvérsia doutrinária e jurisprudencial existente no que se refere à análise do tema de forma interdisciplinar, sobretudo diante da ausência de aprofundamento no âmbito da política e da teoria geral do Direito e do Estado.

Palavras-Chave: Reforma administrativa; reforma gerencial; terceiro setor; ADI nº 1.923.

* Doutoranda e mestra em Ciência Jurídica pela UENP. E-mail: aless.brustolin@gmail.com

** Doutora em Direito pela Universidade Federal do Paraná. Professora de graduação e especialização em Direito Tributário. E-mail: nayaradecamargopinto@gmail.com



UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA

Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas

DOI: <https://doi.org/10.22478/ufpb.1678-2593.2022v21n48.62601>

Organizações Sociais E A Controvérsia Sobre O Papel Do Estado Em Matéria De Serviços Públicos Não Exclusivos

Alessandra Brustolin

Nayara Sepulcri

1 INTRODUÇÃO

Instituído pela Lei nº 9.637/1998, o modelo jurídico das Organizações Sociais constitui emblema de um projeto de significativa transformação no papel do Estado intentado pela reforma administrativa da década de 1990, levada a efeito durante o governo de Fernando Henrique Cardoso. Na linha pretendida pelos reformadores, a Lei das Organizações Sociais teve como objetivo a criação de mecanismo que viabilizasse transferência, do Estado para entidades privadas (integrantes de um denominado “setor público não estatal”), da responsabilidade pela execução direta de serviços de saúde, educação, proteção ao meio ambiente, patrimônio histórico e acesso à ciência, condicionada a controle, regulação e fomento por parte do Poder Público. O modelo ainda goza de pouca eficácia, em face da sua relativamente baixa implementação. Dados do IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (BRASIL, 2014; BRASIL, 2019; BRASIL, 2020) revelam que ao longo dos últimos anos apenas uma pequena parcela de entidades do terceiro setor são OS.

No ano de 2014, com base em dados fornecidos pelo MTE – Ministério do Trabalho e Emprego, constatou-se que do total de 391.371 de entidades do terceiro setor (associações privadas, fundações privadas, organizações religiosas, etc.) apenas 904 (menos de 0,5%) eram OS e quase metade delas (414) encontrava-se na região

Sudeste (BRASIL, 2014). Um levantamento do ano de 2020 apontou algumas modificações neste cenário, mas de forma geral, não revela mudanças significativas em comparação ao panorama de 2014. Das 781.921 Organizações da Sociedade Civil (OSCs) formais existentes atualmente, apenas 1.114 são OS (BRASIL, 2020, p. 7). A respeito da localização geográfica, a maior incidência de OS segue na região Sudeste (BRASIL, 2020, p. 8).

Não obstante os dados apresentados, no Brasil há um processo de expansão especialmente das Organizações Sociais da Saúde (OSS), sendo este um tema de relevante recorrência na literatura (REIS; KRUGER, 2019; TURINO; FERNANDES; SOARES, *et al.*, 2022). O modelo é relevante para fins de reflexão e enfrentamento de uma difícil e polêmica questão que envolve a extensão, medida e grau de responsabilidade que constitucionalmente cabe ao Estado na prestação de serviços públicos ligados às áreas de atuação dessas entidades. A lacuna que deu origem ao problema central enfrentado pelo estudo se apresentou nas discussões travadas pelo STF no julgamento da ADI nº 1.923/DF, na qual se pretendia a declaração da inconstitucionalidade da Lei nº 9.637/1998, sob o argumento (entre outros) de que o modelo das organizações sociais implicaria transferência das incumbências do Poder Público ao setor privado.

Inicialmente será apresentando o pano de fundo no qual a lei foi inserida, isto é, o projeto de reforma do aparelho do Estado da década de 1990, especialmente no que se refere ao denominado plano de “publicização” de diversos serviços públicos não exclusivos, mediante transferência de sua execução a entidades não estatais. Na sequência, examina-se as posições doutrinárias em face da reforma estatal com a exposição de duas visões divergentes sobre o papel do Estado na prestação de serviços públicos ditos não exclusivos. E, por fim, será examinada a controvérsia estabelecida no julgamento da ADI nº 1.923/DF de forma crítica, buscando apresentar contribuições para o debate. O método utilizado é o dedutivo.

2 A REFORMA DO ESTADO BRASILEIRO DA DÉCADA DE 90 E A EXPANSÃO DO TERCEIRO SETOR

O surgimento das OSs está intimamente ligado à agenda de reforma do Estado realizada no decorrer da década de 1990, que, pretendendo atribuir maior eficiência à atuação estatal e reformulação de suas fronteiras, apostou na expansão das organizações da sociedade civil como fórmula de colaboração com o Estado na promoção do interesse público. Embora a reforma do aparelho estatal tenha historicamente se mostrado uma pauta constante da Administração Pública brasileira, não raro com vistas à maior eficiência e otimização dos recursos estatais, a reforma da década de 1990 é a que marcou o ideário do "terceiro setor" como colaborador ou mesmo substituto do Estado na execução dos serviços sociais.

Segundo Lima Jr. (1998, p. 18), a reforma foi incumbida ao Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado (MARE), criado pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso no dia de sua posse e encabeçado por Bresser Pereira, com a responsabilidade de promover a reformulação de políticas para a reforma do Estado, reforma administrativa, modernização da gestão e promoção da qualidade no serviço público. Em setembro de 1995 foi aprovado o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), que orientaria a reforma sob o ponto de vista teórico.

Na apresentação do plano diretor, é destacada a crise vivenciada no Brasil, atribuída em parte ao modelo de desenvolvimento adotado por governos anteriores, gerando deterioração dos serviços públicos, agravamento da crise fiscal e da inflação (BRASIL, 1995, p. 9). Partindo de um diagnóstico de insuficiência do modelo de administração pública implementado no passado, baseado em princípios racionais-burocráticos, o qual, apesar dos avanços alcançados (no sentido de combate ao patrimonialismo e nepotismo), revelar-se-ia “lento e ineficiente”, a proposta do PDRAE

era “criar condições para a reconstrução da administração pública em bases modernas e racionais” (BRASIL, 1995, p. 10).

Nesse contexto, conclamou-se um “salto adiante”, no sentido de uma administração pública chamada de “gerencial”, baseada em conceitos atuais de administração e eficiência, voltada para o controle dos resultados e descentralização, a fim de proporcionar melhor acesso por parte do cidadão, “cliente privilegiado” dos serviços prestados pelo Estado (BRASIL, 1995, p. 10).

Além de propugnar uma mudança no modelo teórico de condução da máquina estatal – do modelo burocrático para o modelo dito “gerencial” – o plano da reforma também sustenta a necessidade de redefinição do papel do Estado, afirmando ser “inadiável equacionar a questão da reforma ou da reconstrução do Estado, que já não consegue atender com eficiência a sobrecarga de demandas a ele dirigidas, sobretudo na área social” (BRASIL, 1995, p. 14).

Isso implica, segundo o PDRAE, que o Estado deveria deixar de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento (BRASIL, 1995, p. 17). É nesse contexto que o plano diretor abre espaço para assunção, por parte de entidades organizadas da sociedade civil, de papéis que são de interesse público, mas que não envolvem o exercício do poder de Estado, num processo que denominou de “publicização” (BRASIL, 1995, p. 17-18).

Observando o movimento da reforma administrativa gerencial, Dias (2008, p. 98) afirma que ele se apropriou da ideia de redescoberta da sociedade civil, rebatizando-a, dentro de uma nova classificação dos setores do Estado, de setor público não estatal, no bojo do qual o Estado deve atuar com outras organizações públicas não estatais e privadas (DIAS, 2008, p. 140-141). É por isso, segundo Dias (2008, p. 141), que é frequente a referência à reforma administrativa como um dos fatores correlacionados ao crescimento do terceiro setor no momento contemporâneo.

De acordo com Dias (2008), as propostas brasileiras oriundas do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, de 1995, pautaram-se sobre uma nova visão da distinção entre público e privado, que apregoa a ampliação da esfera pública, não mais fazendo coincidir com o estatal. Para Bresser-Pereira e Grau (1999, p. 17), a reforma deveria permitir que, no campo das “atividades sociais, que não são monopolistas por natureza”, o Estado as assegurasse de forma indireta, viabilizando que elas sejam “realizadas competitivamente pelo setor público não-estatal e por ele [Estado] controladas ainda que com seu apoio financeiro, de maneira a conseguir a ampliação dos direitos sociais”. Trata-se de um ponto sensível da reforma, que suscita as discussões sobre as quais se pretende refletir neste artigo.

2.1 Setor público não estatal na proposta de reforma do aparelho do Estado

Ao realizar dissociação entre público e o estatal, e apregoar um processo chamado de “publicização”, pelo qual entidades da sociedade civil assumiriam primordialmente a prestação de serviços públicos não exclusivos, o plano de reforma propôs uma significativa reconfiguração no lugar e fim do Estado. O próprio texto do PDRAE assume a questão da redefinição do papel do Estado como central para estruturação da reforma administrativa.

A delimitação de um setor que se chamou de “público não estatal” constituiu cerne dessa reconfiguração, na medida em que se afirmou a existência de um conjunto de serviços que, não obstante ostentarem interesse público, não deveriam ou não precisariam ser executados diretamente pelo Estado. Essa delimitação foi feita a partir da identificação de quatro setores do Estado, assim identificados no Plano Diretor: *1) Núcleo Estratégico; 2) Atividades exclusivas; 3) Serviços não exclusivos; 4) Produção de bens e serviços para o mercado.*

É para o terceiro tipo de atividade, dos serviços não exclusivos, que o plano diretor propõe um processo de retirada da atuação direta do Estado, por meio da transferência para o que chama de “setor público não-estatal” de tais serviços, através de um programa de “publicização”, transformando as fundações públicas existentes em entidades de direito privado, sem fins lucrativos, que tenham autorização específica do poder legislativo para celebrar contrato de gestão com o poder executivo e assim ter direito à dotação orçamentária.

O objetivo é lograr “maior autonomia e uma conseqüente maior responsabilidade para os dirigentes desses serviços”, bem como “um controle social direto desses serviços por parte da sociedade através dos seus conselhos de administração” (BRASIL, 1995, p. 58). Busca-se, ainda, “uma maior parceria entre o Estado, que continuará a financiar a instituição, a própria organização social, e a sociedade a que serve e que deverá também participar minoritariamente de seu financiamento via compra de serviços e doações” (BRASIL, 1995, p. 58-59). Com isso, propõe-se aumentar a eficiência e a qualidade dos serviços, “atendendo melhor o cidadão-cliente a um custo menor” (BRASIL, 1995, p. 58-59).

O intuito da reforma foi realmente fazer com que os serviços não exclusivos deixassem de ser prestados primordialmente pelo Estado e fossem assumidos por organizações integrantes de um denominado setor “público não estatal”, que estaria posicionada entre o Estado e a esfera privada. Portanto, a proposta se baseia em uma tomada de posição em relação ao que o Estado deve (ou não deve) fazer, e o que deve ser deixado à iniciativa privada ou à sociedade. Mas essa opção obviamente não é isenta de questionamentos, sendo imprescindível o debate em torno e, por isso, importante a reflexão proposta.

3 PARTIDÁRIOS E REFRATÁRIOS À REFORMA: DUAS VISÕES SOBRE O LUGAR E PAPEL DO ESTADO

O papel do Estado é uma questão crucial subjacente à reforma da década de 90 e ao crescimento do terceiro setor quanto ao modelo de Estado que se quer adotar, especialmente no que toca ao lugar e o papel que este deve ocupar em dada sociedade. Esse difícil e polêmico debate é frequentemente posicionado em torno do conhecido pêndulo histórico entre o Estado Liberal e o Estado de Bem-Estar Social: no primeiro modelo, que predominou no séc. XIX e início do séc. XX, sustenta-se um Estado Mínimo, não interventor e essencialmente voltado à defesa de direitos fundamentais de primeira dimensão, como a liberdade e propriedade; no segundo modelo, que ganhou projeção sobretudo em meados do século XX, defende-se um Estado não apenas garantidor de segurança e liberdade, mas interventor na economia e provedor de direitos sociais básicos, como saúde, educação e previdência social.

Os insucessos experimentados por um e outro modelo de Estado teriam conduzido à formulação de um tipo híbrido, baseado em uma lógica de interseção entre sociedade e Estado, que propicia tanto a cooperação mútua quanto a atuação específica da sociedade ou do Estado. Nesse formato, verifica-se, comparativamente ao modelo de Bem-Estar, que o Estado passou a atuar como disciplinador e regulador dos agentes privados na prestação de serviços essenciais, diminuindo o seu ônus de prestar estes serviços.

Trata-se de uma concepção de atuação do Estado orientada pela lógica da subsidiariedade, de acordo com a qual caberia “primariamente às pessoas decidirem e agirem para satisfazerem seus inerentes interesses individuais, e apenas secundária e sucessivamente, aos entes e órgãos sociais ou políticos instituídos para tomar decisões sobre interesses coletivos” (GONÇALVES; MARTINS, 2004, p. 182).

Embora sem fazer referência à subsidiariedade, foi precisamente essa lógica a abraçada pelo plano diretor, o qual, afirmando a superação tanto do modelo liberal quanto do modelo do bem-estar sustenta a necessidade de “reconstrução do Estado, de forma a resgatar sua autonomia financeira e sua capacidade de implementar políticas públicas” (GONÇALVES; MARTINS, 2004, p. 182). Ainda, é afirmado expressamente no texto do PDRAE que a “reforma do Estado deve ser entendida dentro do contexto da redefinição do papel do Estado, que deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento.” (BRASIL, 1995, p. 17).

É sobre essa justificação teórica que se sustenta o processo de “publicização” e de institucionalização/regulação de entidades integrantes do chamado setor “público não estatal”, processo no qual as organizações sociais despontam como figura emblemática. A questão é saber se esse modelo, afinal, é adequado para a realidade brasileira e, sobretudo, se é compatível com o Estado desenhado pela Constituição Brasileira de 1988.

Em torno do tema, é possível identificar duas correntes doutrinárias divergentes: de um lado, há quem sustente que o Estado brasileiro contemporâneo pode e deve abrir espaço para a prestação de serviços públicos essenciais por entidades da sociedade civil (terceiro setor), admitindo (expressa ou implicitamente) um modelo de Estado subsidiário; há, por outra parte, quem defenda que a adoção da lógica da subsidiariedade pode implicar demissão, pelo Estado brasileiro, de deveres que lhe são constitucionalmente assinalados.

Schier e Morettini (2016, p. 379), referindo-se à primeira das concepções, sustentam que “[...] há uma corrente doutrinária para a qual as entidades do chamado terceiro setor, como as OSs, retratariam uma concepção de atuação do Estado orientada pelo princípio da subsidiariedade” de modo que o Poder Público, nesse formato, atuaria de forma limitada, dando preferência para a participação popular.

Mas os mesmos autores afirmam que, embora a subsidiariedade seja aceita por boa parte da doutrina como fundamento para o Estado abster-se de atividades que o particular tem condições de exercer por iniciativa e recursos próprios, o princípio da subsidiariedade não pode servir de justificativa para autorizar a retirada do Estado de seu papel interventor, necessário ao cumprimento dos fins constitucionais, nem para legitimar o recuo do papel do Estado nos casos em que a Constituição impõe sua intervenção direta independentemente da suficiência da iniciativa privada (refere, nesse ponto, ao art. 173, CF/88). (SCHIER; MORETTINI, 2016, p. 378)

Endereçando contundente crítica ao processo de recrudescimento do terceiro setor, Montañó (2003), sustenta que o Estado se reestrutura e se desincumbe progressivamente da atividade social, recortando financiamentos, precarizando, descentralizando, diminuindo a abrangência, ou diretamente eliminando políticas sociais e assistenciais (MONTAÑO, 2003, p. 225). Do ponto de vista ideológico, o autor sustenta que, com o objetivo de tornar esse processo aceitável à população, faz-se com que ele seja encarado como transferência de um setor falido, o Estado, para outro mais eficiente, a sociedade civil (MONTAÑO, 2003, p. 226).

Gabardo (2009), também crítico da noção de subsidiariedade, desconstrói a assertiva de que a sociedade civil é, num primeiro momento, boa prestadora de serviços, e ataca o “mito do terceiro setor” vivenciado pela sociedade contemporânea. Sustenta ser contraditório conceber a prestação de um serviço público no regime jurídico de direito privado, mas observa que, por intermédio do processo de reformas gerenciais da década de 1990, romperam-se os limites estabelecidos originalmente entre o público e o privado, tornando-se comum a promoção de alternativas jurídicas até então inexistentes (GABARDO, 2009, p. 120). Esse processo de mudança, segundo o autor, acaba por gerar um grande paradoxo, pois promove o enfraquecimento do poder político do Estado, ao mesmo tempo em que conduz a uma maior intervenção estatal na esfera da sociedade

civil, causando uma verdadeira “estatização” do terceiro setor combinada com a privatização dos serviços sociais (GABARDO, 2009, p. 128).

Violin (2006, p. 66), em uma posição que aparenta ser intermediária às duas correntes, entende que o princípio da subsidiariedade não é, necessariamente, oposto ao Estado social, o qual deve, ainda diante desse princípio, ser responsável pela execução direta de serviços sociais, especialmente nos países periféricos e não desenvolvidos, podendo atuar em conjunto com a sociedade civil, mas nunca se eximindo de suas responsabilidades nesse setor.

Em sentido diverso, Modesto (2017) parece se identificar com a corrente defensora da lógica da subsidiariedade, admitindo a prestação direta de certos serviços públicos por entidades não estatais. A participação de entidades privadas na prestação de serviços sociais é autorizada expressamente pela CF/88 sem exigência de delegação (a exemplo do que dispõem os arts. 199, 202, 204, I, 209, entre outros), podendo “ser percebida como uma das respostas consequentes à crise do aparelho do Estado no âmbito da prestação dos serviços sociais” (MODESTO, 2017, p. 28). Para o autor, o fato de o Estado não prover diretamente o serviço em questão não implica abster-se da responsabilidade perante as necessidades sociais básicas ou negar o direito fundamental à saúde, à educação, à defesa do meio ambiente, etc. Nesses casos, o Estado continua obrigado a assegurar tais direitos, se não diretamente, por meio de fomento ou financiamento da execução de serviços sociais necessários à coletividade.

Também compartilha desse entendimento Luiz Fux, em artigo no qual sustenta posição por ele defendida no julgamento da ADI 1923/2015 (que será objeto de aprofundamento em tópico seguinte), no sentido de que a Constituição não exige que o Poder Público atue exclusivamente de forma direta no campo dos serviços públicos sociais; segundo ele, referindo-se aos arts. 199 e 213, da CF/88, o texto constitucional admite atuação indireta do Estado, através de fomento, como o faz em setores como saúde e educação (FUX, 2017, p. 72), o

que pode revelar-se mais eficiente, em razão da agilidade e flexibilidade que se verificam no direito privado.

Bresser-Pereira (1999), um dos idealizadores da reforma estatal examinada, alinha-se a esse posicionamento. No texto escrito com Graú, o autor afirma que a reforma dos anos 90 deve permitir que “o Estado assegure que atividades sociais, não monopolistas por natureza, sejam realizadas competitivamente pelo setor público não-estatal e por ele controladas ainda que com seu apoio financeiro, de maneira a conseguir a ampliação dos direitos sociais” (BRESSER-PEREIRA; GRAU, 1999). Nas palavras dos autores, a “transformação de serviços sociais estatais em públicos não-estatais não significa que o Estado deixe de ser responsável por eles”, mas, contrariamente, que “o financiamento público estatal será cada vez mais necessário” (BRESSER-PEREIRA; GRAU, 1999, p. 17).

Nesse contexto é que a lei das organizações sociais aposta na ideia de prestação eficiente de serviços públicos não estatais por entidades privadas, mediante incentivo e controle do Estado. A figura das OSs representa, assim, caso exemplar de retirada (mas nem tanto?) na função de provedor de determinados bens públicos essenciais.

3.1 Organizações Sociais no centro do debate sobre as fronteiras do “público”

No Brasil, a figura da OS foi instituída, em âmbito federal, pela Lei nº 9.637, de 1998. A Lei prevê a “qualificação, pelo Poder Executivo, de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujas atividades sejam dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde.” (BRASIL, 1988) Mas há quem sustente (PIRES, 1999, p. 247), que o modelo das organizações sociais já encontrava precedentes na realidade brasileira antes de sua posituação e da reforma empreendida na década de 90.

A compreensão da origem das OSs no contexto do plano de “publicização” proposto pela reforma estatal da década de 90, bem como as suas principais características de qualificação e funcionamento, traçadas pela legislação federal acima mencionada, permite visualizar a centralidade dessa figura jurídica para o debate em torno das fronteiras do papel do Estado em matéria de serviços públicos sociais, notadamente nas áreas de atuação de tais entidades (ensino, pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico, proteção e preservação do meio ambiente, cultura e saúde). Isso porque o rompimento da díade Estado e mercado através das OSs financiadas com recursos públicos, segundo a linha traçada pela reforma estatal da década de 90, mostra-se de vital importância para a concretização dos direitos sociais previstos na Constituição Federal (MORRETINI; SCHIER, 2016, p. 380).

Dáí que o embate político, doutrinário e ideológico a que referimos acima, sobre o alcance do papel do Estado no sistema constitucional brasileiro, ganha todo o vigor e pertinência em matéria de organizações sociais. As duas correntes doutrinárias mencionadas se vêm claramente refletidas quando o debate é afunilado para o domínio específico das OSs.

De um lado, há quem sustente que a criação das OSs significa, contrariamente aos ditames constitucionais, a transferência ao setor privado de certas atividades públicas, como uma espécie de fuga para o direito privado e que o principal objetivo da lei das OSs (embora não explícito no texto legal) é a absorção de atividades desenvolvidas por órgãos e entidades públicas, com a conseqüente extinção desses. (DIAS, 2008; MADEIRA, 2000; CARVALHO FILHO, 2002; DI PIETRO, 2006). Neste entendimento, não se verifica uma publicização das atividades sociais, mas sim uma desestatização ou privatização mediante repasse de serviços públicos a entidades privadas, sem a necessária submissão ao regime jurídico de direito público.

Por outro lado, há quem defenda (MODESTO, 2017, p. 16), a legitimidade da colaboração entre particulares sem fins lucrativos e o

Poder Público na ordem social por meio das OSs e que assegurar o efetivo provimento dos bens sociais (por meio de fomento/intervenção) é mais importante do que providenciá-los diretamente. (MODESTO, 2017, p. 16).

Martins (2017, p. 140), sob uma perspectiva mais gerencial e técnica que jurídica, sustenta que as OSs se encontram a serviço de uma estratégia de reordenamento da Administração Pública e permitem que os modelos de direitos público se ocupem do que é de atuação exclusiva do Estado e que agentes privados possam servir de prepostos confiáveis da atuação estatal, de forma descentralizada, no terceiro setor.¹

Na mesma linha, Fux (2017, p. 71-72), apresentando posicionamento compatível ao que defendeu no julgamento da ADI 1923/15, afirma que mecanismos de colaboração público-privado instituídos pelos canais democráticos, como o modelo das OSs, constituem sinal de uma nova tendência do modelo atual de Estado, o qual, diante das exigências formais do regime jurídico público tradicional e do agigantamento do aparelho estrutural administrativo, encontra-se cada vez mais inclinado para uma atuação indireta, mediante regulação, indução e fomento. Para Fux (2017, p. 72), a Constituição não exige que o Poder Público atue, em certos campos (como saúde e educação), exclusivamente de forma direta, admitindo, ao contrário, a atuação indireta por meio de fomento.

Já Morettini e Schier (2016, p. 384), sustentam uma posição intermediária. Reconhecem a possibilidade, sob o ponto de vista constitucional, de atuação das OS nas áreas relativas aos serviços sociais de saúde, educação, proteção do meio ambiente, patrimônio histórico e acesso à ciência (artigos 23, 196, 197, 199, parágrafo 1º, 205, 206, 208, 209, 215, 216, parágrafo 1º, 218 e 225, da CF), nas quais a atividade de fomento realizada pelo Estado é mandamental,

¹No mesmo estudo, ao examinar diversas experiências de parcerias firmadas com o Estado por organizações sociais, especialmente na área da saúde, o autor aponta indícios de que as OSs têm alcançado maior eficiência técnica (mais altas ano/leito) e menor custo (gasto/leito e gasto/alta), comparativamente a hospitais públicos.

principalmente pelo estabelecido no artigo 174, que determina o incentivo pelo Estado nesses setores. Para os autores, “as atividades particulares fomentadas pelo Poder Público não poderão jamais substituir o dever prestacional do Estado no campo dos direitos sociais, sob pena de negação da dimensão subjetiva de tais direitos fundamentais”. Sem negar a possibilidade da prestação de serviços sociais por OS e da atividade administrativa de fomento, enfatizam que a interpretação mais adequada do texto constitucional é a que admite tal prestação sem prejuízo da necessária atuação estatal direta em tais campos.

4 UMA ANÁLISE CRÍTICA DO JULGAMENTO DA ADI 1.923/DF

A validade jurídica do modelo das organizações sociais, tal como desenhado na Lei nº 9.637/1998, e a sua compatibilidade com o texto constitucional, foi objeto de longo e intenso debate travado na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.923/DF, proposta em dezembro de 1998, poucos meses após a publicação da lei em diário oficial julgada apenas em abril de 2015 (dezesseis anos depois).

Os autores postularam a declaração de inconstitucionalidade da íntegra da Lei nº 9.637, sustentando ofensa à Constituição Federal em face da transferência das responsabilidades do Poder Público ao setor privado por meio do regime jurídico das organizações sociais.

A ADI nº 1.923 reflete o ambiente de controvérsia em torno da redefinição do papel do Estado propugnada pela reforma estatal da década de 90 (MODESTO, 2017, p. 16; MORETTINI; SCHIER, 2016, p. 377). Tanto é assim que os fundamentos dos votos enfrentaram explicitamente a questão do papel do Estado e a possibilidade, ou não, de execução de certos serviços de interesse público por organizações sociais privadas, submetidas a controle, fomento e regulação estatal.

Três posições se delinearam quanto ao mérito da ação, retratadas nos votos dos Ministros Carlos Ayres Britto, Marco Aurélio Mello e Luiz Fux, tendo os demais julgadores aderido a uma dessas orientações.

4.1 Análise dos votos

O Ministro Carlos Ayres Britto, relator originário da ação, votou pela declaração de inconstitucionalidade parcial da Lei nº 9.637/98, especialmente dos arts. 14, §§ 1º e 2º, e arts. 18 a 22, com modulação de efeitos. Seu voto, que restou parcialmente vencido, essencialmente defendia que o modo pelo qual a Lei nº 9.637 disciplinava a atuação das organizações sociais violaria a Constituição Federal nas áreas da saúde, educação, etc., por permitir a transferência integral de serviços públicos à iniciativa privada, em renúncia ao dever do Estado de prestação direta de tais serviços.

Segundo sustentou, a Constituição assinala ao Poder Público “[...] a iniciativa de ações destinadas a assegurar os direitos pertinentes à saúde, à previdência, à assistência social (art. 194 da CF), à educação (art. 205 da CF), à cultura (art. 215 da CF), ao desenvolvimento científico e tecnológico (art. 218 da CF) e ao meio ambiente (art. 225 da CF)”. (BRASIL, 2017) Diversamente do que ocorre na seara da atividade econômica, em que o Estado atua como agente normativo e regulador, fiscalizando, incentivando e planejando a atuação do particular (art. 174 da CF), no palco das áreas mencionadas, de prestação de serviços públicos, o papel do Poder Público é o de “protagonista-mor” (BRASIL, 2015).

No entendimento do Ministro, as atividades ligadas à saúde, educação, proteção do meio ambiente, etc., podem ser prestadas pelo particular, de modo complementar e jamais exclusivo, sem implicar afastamento do dever de prestação direta pelo Estado. Mas, ao se permitir que tais entidades operem sob o regime de direito privado e abrir espaço para extinção de órgãos públicos, com o repasse de todos

os seus bens, servidores e recursos orçamentários às organizações sociais, a Lei nº 9.637 estaria promovendo verdadeira privatização de serviço público, em afronta à Constituição Federal (BRASIL, 2015).

Já o voto do Ministro Marco Aurélio, acompanhado pelo voto de Rosa Weber, foi pelo provimento da ação direta, com maior extensão. Afirmando que, nos termos do texto constitucional a execução de serviços públicos sociais, como saúde, ensino, pesquisa, cultura e preservação do meio ambiente, “não prescinde de atuação direta do Estado, de maneira que são incompatíveis com a Carta da República leis e programas de governo que emprestem ao Estado papel meramente indutor nessas áreas, consideradas de grande relevância social pelo constituinte” (BRASIL, 2015, p. 98). Para ele, a extinção sistemática de órgãos e entidades públicos que prestam serviços públicos de realce social, com a absorção da respectiva estrutura pela iniciativa privada – característica central do chamado “Programa Nacional de Publicização” – configura privatização que ultrapassa as fronteiras permitidas pela Carta de 1988.

Para o Ministro, a Lei nº 9.637 viabiliza que pessoas jurídicas privadas, qualificadas como “organizações sociais”:

(1) realizem despesas com recursos públicos sem obedecer às normas constitucionais e infraconstitucionais que regem a execução orçamentária; (2) disponham de agentes estatais, sem observância do regime jurídico dos servidores públicos; (3) façam contratações à margem da regra do concurso público e (4) administrem bens e verbas públicas livres do controle do Tribunal de Contas e do Ministério Público, olvidando as normas constitucionais que regem a matéria e resultando em afronta direta ao princípio republicano. (BRASIL, 2015, p. 98)

Por fim, entendeu que a Lei das OS confere liberdade ao administrador público para classificar entidades privadas como organização social, “pois, com exceção dos requisitos formais listados no inciso I do artigo 2º, não houve fixação de parâmetros materiais para o gestor público qualificar pessoas jurídicas privadas, sem fins lucrativos, como organização social.” (BRASIL, 2015) Por isso, acolheu a pretensão de inconstitucionalidade no tocante à maior parte dos dispositivos impugnados.

Mas a posição que saiu vencedora foi a do Ministro Luiz Fux, cujo voto reconhece, inicialmente, que a resposta à demanda “depende de uma profunda reflexão sobre a moldura constitucionalmente fixada para a atuação dos poderes públicos nos campos da saúde, educação, cultura, desporto e lazer, meio ambiente e ciência e tecnologia” (BRASIL, 2015), sendo necessário identificar o que a Constituição exige do Estado de forma invariável e o que é deixado para as maiorias políticas prevalentes moldarem a intervenção do Estado nos domínios sociais.

Os setores entregues às organizações sociais, nos termos da Lei nº 9.637, correspondem, para o Ministro, ao que a teoria do direito administrativo econômico denomina de “serviços públicos sociais”, os quais se encontram sujeitos, por força de diversos dispositivos constitucionais (arts. 215, 217, 218 e 225, entre outros) a um regime jurídico de titularidade compartilhada, não privativa ou não exclusiva. Nesse tipo de serviço, o “poder público e iniciativa privada podem, simultaneamente, exercê-las por direito próprio, porquanto de titularidade de ambos, independentemente (quando prestados por particulares) de qualquer ato negocial de delegação estatal.” (BRASIL, 2015)

Enfrentando o argumento segundo o qual a Lei das organizações sociais representaria um abandono, pelo Poder Público, de seus deveres constitucionais de atuação nos setores ali enumerados, o Ministro sustenta que o modelo de atuação do Estado (se direta ou indireta) não estaria rigidamente estabelecido na Constituição, cabendo, como regra, aos agentes eleitos a escolha do modo de atuação que se mostre mais consentâneo com o projeto político vencedor do pleito eleitoral. Diante da circunstância de que a Constituição, nos setores mencionados, não exige atuação exclusivamente direta do Poder Público, caberia aos representantes eleitos definir a proporção entre a atuação direta e a indireta, desde que, por qualquer modo, o resultado constitucionalmente fixado – a prestação dos serviços sociais – seja alcançado.

Segundo entendimento exposto no voto, a Lei nº 9.637 consubstancia uma opção democrática pela atuação indireta do Estado na prestação de serviços sociais, por meio de fomento acompanhado de uma regulação intensa, através da colaboração público-privado. E, embora a lei efetivamente disponha sobre a extinção de duas entidades públicas concretas (as mencionadas no art. 21), com a transferência de recursos a entidades privadas, essas decisões específicas tomadas pelo legislador não constituem imposição de um modelo perene de atuação do Poder Público, afirmando-se que “a lei não exige que o Estado saia de cena como um vetor necessário” (BRASIL, 2015).

Assim, para o Ministro, o Poder Público não teria renunciado aos seus deveres constitucionais de atuação nas áreas de saúde, educação, proteção ao meio ambiente, patrimônio histórico e acesso à ciência, “mas apenas colocou em prática uma opção válida por intervir de forma indireta para o cumprimento de tais deveres, através do fomento e da regulação” (BRASIL, 2015).

Por entender que os serviços públicos prestados pelas organizações sociais são de direito próprio, passíveis de execução sem ato de delegação estatal, o Ministro concluiu que a celebração de contrato de gestão não se submete ao dever de licitação. Também afasta a exigência de licitação para a qualificação das organizações sociais, uma vez que tal ato não representa contratação em sentido próprio. Por outro lado, enfatizou a necessidade de submissão rigorosa aos princípios da administração pública, com impessoalidade, publicidade e eficiência, tanto para a qualificação das entidades como OSs, como para a celebração dos contratos de gestão.

Neste ponto, deu parcial procedência à ação apenas para conferir interpretação conforme à Constituição à Lei nº 9.637/98 e ao art. 24, XXIV da Lei nº 8.666/93, incluído pela Lei nº 9.648/98, declarando a necessidade de condução do procedimento de qualificação, da celebração do contrato de gestão e das hipóteses de dispensa de licitação para contratações e outorga de permissão de uso de bem público e os contratos a serem celebrados pela Organização

Social com terceiro com base nos princípios constitucionais dispostos no *caput* do artigo 37 da Constituição Federal e de forma pública, objetiva e impessoal e segundo o art. 20 da Lei nº 9.637/98, sendo que os últimos também deverão atender aos termos do regulamento próprio a ser editado por cada entidade.

4.2 Análise crítica da decisão e as limitações do texto constitucional para a controvérsia

Os votos proferidos na ADI nº 1923 evidenciam que a definição do papel constitucionalmente atribuído ao Estado nas áreas de atuação das organizações sociais (saúde, educação, proteção ao meio ambiente, patrimônio histórico e acesso à ciência) constitui eixo fundamental da controvérsia, embora dele decorram uma série de outras questões específicas e não menos relevantes, tais como a constitucionalidade da forma de qualificação das entidades como OSs (mediante decisão discricionária do Poder Executivo) e da celebração de contratos de gestão sem prévia licitação.

Quanto ao lugar e papel do Estado, cerne do presente artigo, verifica-se que a mudança no *status quo* da atuação do Poder Público em certas áreas (como a dos aqui denominados serviços públicos sociais ou não exclusivos), no que diz respeito às fronteiras, intensidade e forma de tal atuação, representa parte crucial do projeto de reforma do aparelho do Estado da década de 90. Nesse contexto, a lei das organizações sociais consistiu em um passo relevante para implementação dessa mudança, na medida em que viabilizou mecanismos de atuação indireta do Estado nas áreas ali referidas, mediante fomento e regulação, estimulando a execução direta de serviços públicos sociais por entidades privadas, sob regime jurídico de direito privado (ainda que sujeitas a controle e com diversos temperamentos).

Para fins de análise da compatibilidade do modelo instituído pela Lei nº 9.637 com a Constituição Federal, os votos examinados

interpretaram, cada um a seu modo, o texto constitucional, acerca do que é incumbência inarredável do Poder Público e o que pode ser entregue à iniciativa privada.

As diferentes tendências doutrinárias mencionadas nos tópicos anteriores se vêem refletidas nos votos dos três Ministros. A posição sustentada pelo Ministro Marco Aurélio de Mello alinha-se à corrente segundo a qual a lei das organizações sociais implica transferência a entidades privadas de atividades públicas, representando mecanismo de fuga para o direito privado, incompatível com a Constituição Federal.

O entendimento do Ministro Ayres Britto, por seu turno, reflete uma posição intermediária, segundo a qual é dado à iniciativa privada atuar nos setores de saúde, educação, proteção ao meio ambiente, patrimônio histórico e acesso à ciência, mas não exclusivamente, e sob um regime também de natureza pública; nesse contexto, também concluiu pela inconstitucionalidade (embora parcial) da Lei nº 9.637, ao permitir a privatização e a atuação meramente indireta do Estado, implicando violação do seu dever de prestar tais serviços de forma direta.

O entendimento prevalecente, por fim, do Ministro Luiz Fux, alinha-se à corrente doutrinária que afirma a validade do modelo de Estado (viabilizado pela Lei das OSs) de atuação indireta deste em matéria de serviços públicos sociais ou não exclusivos. Afirmando que a proporção entre atuação direta e indireta do Estado na execução de serviços públicos é matéria passível de moldagem no jogo democrático, entendeu ser possível a retirada parcial do Estado na execução dos serviços entregues às organizações sociais, desde que continue presente por meio de fomento, regulação e controle.

A plena eficácia das normas inseridas no programa de reforma do Estado da década de 90 exigiria uma *reforma de mentalidades*, especialmente dos juristas, responsáveis imediatos pela interpretação do direito reformado. Reconhecendo a resistência de muitos doutrinadores à utilização de entidades privadas sem fins lucrativos, de fins públicos, como forma de execução indireta de políticas públicas sociais pelo Estado. (MODESTO, 2017, p. 15)

Modesto (2017, p. 15) afirmou que seria preciso adotar, perante a reforma, uma atitude de abertura, de ânimo desarmado, de negação da “mentalidade burocrática que desconfia do novo e o renega de pronto, adulterando seu sentido próprio a partir de antigos esquemas conceituais”. (MODESTO, 2017, p. 15) Por isso, o autor entende que o resultado do julgamento da ADI nº 1.923:

[...] pode contribuir para sepultar as velhas dúvidas dos juristas sobre o modelo de organizações sociais e favorecer a aludida “*reforma de mentalidades*” com vistas à transformação do modo de atuação do Estado brasileiro na ordem social, na medida em que destaca a legitimidade da atuação colaborativa das organizações sociais, sem qualquer fé cega no mercado ou na eficiência dos privados. (MODESTO, 2017)

Contraponto importante é apresentado por Morettini e Schier (2016) os quais avaliam que o voto do ministro relator, Carlos Ayres Britto, por reconhecer o papel de protagonista do Estado na prestação direta dos serviços sociais, como forma de assegurar a garantia dos direitos fundamentais, seria mais adequado aos mandamentos da Constituição de 1988. Para os autores, embora a atuação do Estado possa ser direcionada à atividade administrativa de fomento, através das organizações sociais, a estas deve ser conferido um papel complementar, não sendo admissível a exclusão do Estado do papel de principal provedor dos serviços sociais. Outra conclusão, enfatizam, negaria os princípios concernentes ao modelo de Estado Social e Democrático de Direito consagrado pela Carta Constitucional, distanciando-se dos objetivos de desenvolvimento consagrados em seu art. 3º (MORETTINI; SCHIER, 2016, p. 382).

O principal ponto de divergência entre os doutrinadores e os votos, como se percebe, diz respeito a uma questão de medida da atuação direta ou indireta do Estado na prestação de serviços públicos nas áreas de saúde, educação e outras referidas na Lei nº 9.637.

De um lado, a linha defendida pelo Ministro Luiz Fux inclina-se pela validade de atuação indireta do Estado por meio de fomento e regulação, em um papel complementar ou menos expressivo no que se refere à atuação direta, esta passível de ser desempenhada em maior medida por entidades privadas não lucrativas, contanto que tal

proporção decorra de uma escolha democrática (legislativa). De outro lado, a linha sustentada por Ayres Britto (e também por Marco Aurélio) afasta a validade de lei que retire do Estado o papel de principal ator na prestação direta de serviços públicos sociais, por avaliar que a Constituição Federal direciona inarredavelmente a ele, Estado, este dever, ainda que admita a colaboração da sociedade nas referidas áreas.

A textura aberta da Constituição Federal constitui, realmente, alimento fértil para a discussão. Uma vez que não estabeleceu a medida de atuação do Estado e da iniciativa privada nas referidas áreas, há plausibilidade nas duas linhas de argumentação.

Por outro lado, a consagração constitucional de um modelo de Estado Social e Democrático de Direito, comprometido com a redução das desigualdades econômicas e com a prestação de direitos fundamentais sociais, não comporta, pensamos, a retirada do Estado no papel de fornecedor direto de serviços públicos essenciais (ainda que no campo dos chamados “não exclusivos”). Passasse o Estado a se ocupar tão somente da função de observador, regulador e fomentador de tais atividades pela iniciativa privada, haveria clara violação dos deveres que são incumbidos constitucionalmente ao Estado nas áreas de saúde, educação, etc.

A convocação da sociedade/iniciativa privada como *colaboradora* do Estado nessas áreas evidentemente não autoriza um mecanismo de substituição que relegue ao Poder Público a responsabilidade exclusiva de monitoramento e pagamento, desincumbindo-se do dever de prestação direta.

Mas, se a conclusão parece evidente quando se visualiza o extremo (retirada total do Estado na prestação direta de serviços públicos não exclusivos), a mesma clareza não exsurge quando se examina o intervalo. Poderia a legislação infraconstitucional redefinir papéis do Estado para ampliar a medida de participação (ou criar mecanismos para essa ampliação) da iniciativa privada em matéria de serviços públicos não exclusivos, permitindo que o Estado reduza a

medida de sua atuação como prestador direto, quiçá até passando a ser um ator coadjuvante nesse cenário? É o que a lei das organizações parece fazer: conquanto, por seu baixo grau de implementação, ainda não tenha logrado esse resultado, cria condições para o fenecimento do protagonismo estatal nas referidas áreas.

De acordo com Gabardo (2009), “é necessário para a tratativa da temática a discussão a respeito da política e do Direito, pois é indissociável do projeto orgânico e funcional de repasse ao ‘espaço público não estatal’ das atividades (destacando-se as sociais) a existência de uma teoria política que confira a ele sustentação e legitimidade” (GABARDO, 2009, p. 128).

No que se refere a esse intervalo, o texto constitucional não é capaz de apresentar resposta imediata. Assim, é importante não apenas aprofundar a reflexão no âmbito da própria Constituição e da teoria dos direitos fundamentais, mas também, e talvez, principalmente, no âmbito da política e da teoria geral do Direito e do Estado.

5 CONCLUSÃO

Mesmo depois de aproximadamente sete anos do julgamento da ADI nº 1.923/DF, o debate sobre as OSs é atual. Em especial, no que toca à validade jurídica do modelo das Organizações Sociais em face da transferência de responsabilidades tradicionais do Estado a essas entidades.

O debate enfrentado pelo STF e representado especialmente pelos votos do Ministro Relator Ayres Brito (parcialmente vencido) e do Redator do Acórdão Ministro Luiz Fux (voto vencedor), reflete a polêmica travada há muito em âmbito doutrinário acerca do papel do Estado em matéria de serviços públicos não exclusivos, debate antigo, mas que ganhou proeminência com a reforma administrativa da década de 90.

O principal ponto de divergência entre os dois votos (e as duas correntes doutrinárias) está associado a uma questão de *proporção entre atuação do Estado e atuação de entidades não governamentais na prestação direta de serviços públicos não exclusivos*. A posição de Ayres Brito, e da doutrina crítica ao modelo das OSs, defende que o Estado deve ser o necessário protagonista na prestação direta de referidos serviços, ainda que admissível a sua atuação indireta, em caráter complementar (regulando, controlando e fomentando a prestação direta por parte de entidades não lucrativas). A posição do Ministro Luiz Fux, e da corrente doutrinária favorável ao modelo das OSs, por sua vez, é pela validade da atuação preponderantemente (ou até exclusivamente) indireta do Estado nas referidas áreas, abrindo-se espaço para o protagonismo das organizações sociais na execução de serviços públicos não exclusivos.

Analisando a controvérsia, foi possível constatar que a convocação constitucional da iniciativa privada como *colaboradora do Estado nessas áreas não autoriza um mecanismo de substituição*, que relegue ao Poder Público a responsabilidade exclusiva de monitoramento e fomento, desincumbindo-se do dever de prestação direta.

Mas, se a conclusão parece evidente quando se visualiza o extremo (a impossibilitar a retirada total do Estado no fornecimento dos serviços públicos sociais), a mesma clareza não exsurge quando se examinam os diferentes graus de participação do Estado e da sociedade civil nas áreas de atuação das Organizações Sociais. Embora a lei das OSs, por seu baixo grau de implementação, ainda não tenha ensejado a retirada do protagonismo estatal nas referidas áreas cria condições para que isso se torne realidade.

Não obstante, embora ainda parem dúvidas e divergências acerca do tema, com as OSs, o Estado não se exime da responsabilidade de garantir e os direitos sociais. “O Estado continuará como regulador e promotor de serviços sociais, contando, porém, com mecanismos de parceria renovados, ampliando a sua

capacidade, direta ou indiretamente, de assegurar a fruição dos direitos sociais fundamentais.” (MODESTO, 2014, p. 45).

O protagonismo judicial é determinante no estabelecimento dos limites do modelo das Organizações Sociais, o que permite lançar luzes sobre o debate. O poder judiciário brasileiro e, especialmente, o Supremo Tribunal Federal (STF) tem ocupado papel de destaque no cenário institucional nos últimos anos. Essa atuação protagonista decorre principalmente da sua participação em decisões políticas do país que envolvem desde os processos políticos até o controle judicial das políticas públicas, o que tem gerado discussões e controvérsias (BRUSTOLIN, 2020).

Para além de modificar a mentalidade dos agentes públicos para que acompanhem as mudanças legislativas (MODESTO, 2014), a resposta à difícil questão sobre a possibilidade de redefinição infraconstitucional dos papéis do Estado que implique redução da medida de atuação do Estado como prestador direto (até passando a ser um ator coadjuvante nesse cenário) exige, mais que uma leitura atenta do texto da Constituição – é necessário maior reflexão no âmbito da própria política e da teoria do Direito.

Data de Submissão: 07/04/2022

Data de Aprovação: 15/03/2023

Processo de Avaliação: *double blind peer review*

Editor Geral: Jailton Macena de Araújo

Editor de Área: Jailton Macena de Araújo

Assistente Editorial: Andrea Neiva Coelho

REFERÊNCIAS

BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). **Número de OSCs por natureza jurídica e região, Brasil**. 2014. Disponível em:

<https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8396/1/Perfil%20das%20organiza%C3%A7%C3%B5es%20da%20sociedade%20civil%20no%20Brasil.pdf>. Acesso em: 11 set. 2017.

BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). **Apenas 2,7% das organizações da sociedade civil recebem recursos federais**. 2019. Disponível em:

<https://www.ipea.gov.br/portal/categorias/45-todas-as-noticias/noticias/2409-apenas-2-7-das-organizacoes-da-sociedade-civil-recebem-recursos-federais>. Acesso em 10 mar. 2022.

BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). **Perfil das organizações sociais e organizações da sociedade civil de interesse público em atividade no Brasil**. 2020. Disponível em:

https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/relatorio_institucional/201230_ri_perfil_organizacoes.pdf. Acesso em 10 mar. 2022.

BRASIL. **Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1988**. Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19637.htm. Acesso em: 14 de mar. 2023.

BRASIL. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. 1995.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Acórdão. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.923/DF**. Tribunal Pleno. Relator Min. Ayres Britto. Redator do Acórdão Min. Luiz Fux. DJE 17/12/2015.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; GRAU, Nuria Cunill. Entre o Estado e o Mercado: o Público Não-Estatal. In Bresser-Pereira, L.C. e Grau, N. C (orgs). **O Público Não-Estatal na Reforma do Estado**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999, p. 15-48.

BRUSTOLIN, A. O Poder judiciário como ator principal da judicialização: uma análise sobre o comportamento do STF e suas repercussões no caso da saúde. In: NASCIMENTO, A. R.; VIEIRA, I. P. (Orgs.). **Democracia e Constituição: reflexões para o debate jurídico no século XXI**. 1. ed. São Paulo: Editora Liber Ars, 2020, p. 115-132.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 9. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2002.

DIAS, Maria Tereza Fonseca. **Terceiro Setor e Estado:** legitimidade e regulação por um novo marco jurídico. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo.** 19. ed. São Paulo, Atlas, 2006.

FUX, Luiz. Terceiro Setor no Estado Brasileiro. A decisão do Supremo Tribunal Federal na ADI nº 1.923/DF e as Organizações Sociais. *In:* FUX, Luiz; MODESTO, Paulo; MARTINS, Humberto F. **Organizações Sociais Após a Decisão do STF na ADI Nº 1.923/2015.** 1. Reimpressão. Belo Horizonte, Fórum, 2017, p.67-96.

GABARDO, Emerson. **O Jardim e a Praça para Além do Bem e do Mal** - uma antítese ao critério de subsidiariedade como determinante dos fins do Estado social. Tese de Doutorado. Curitiba: UFPR, 2009.

GONÇALVES, Pedro; MARTINS, Licínio Lopes. Os serviços públicos económicos e a concessão no Estado regulador. *In:* VITAL MOREIRA (org.). **Estudos de regulação pública.** I. Coimbra: Coimbra ed., 2004, p. 173-247.

LIMA JUNIOR, Olavo Brasil de. As reformas administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos. **Revista do Serviço Público.** v. 49, n. 2, abr-jun, 1998, p. 5-31.

MADEIRA, José Maria Pinheiro. **Administração Pública centralizada e descentralizada.** Rio de Janeiro, América Jurídica, 2000.

MARTINS, Humberto Falcão. Organizações Sociais: Passado, Presente e Futuro. *In:* FUX, Luiz; MODESTO, Paulo; MARTINS, Humberto F. **Organizações Sociais Após a Decisão do STF na ADI Nº 1.923/2015.** 1ª Reimpressão. Belo Horizonte, Fórum, 2017, p.129-186.

MODESTO, Paulo. As organizações sociais no Brasil após a decisão do Supremo Tribunal Federal na Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.923, de 2015. *In:* FUX, Luiz; MODESTO, Paulo; MARTINS, Humberto F. **Organizações Sociais Após a Decisão do STF na ADI Nº 1.923/2015.** 1. Reimpressão. Belo Horizonte, Fórum, 2017, p.11-66.

MODESTO, Paulo. Reforma administrativa e marco legal das Organizações Sociais no Brasil: as dúvidas dos juristas sobre o modelo das organizações sociais. **Revista de Direito Administrativo.** Rio de Janeiro, 210, out/dez/1997, p. 195-212. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/314>. Acesso em 11 set. 2017.

MODESTO, P. E. G. (2014). Reforma administrativa e marco legal das organizações sociais no Brasil: as dúvidas dos juristas sobre o modelo das organizações sociais. **Revista Do Serviço Público**, 48(2), p. 28-57. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/382>. Acesso em 10 set. 2022.

MONTAÑO, Carlos. **Terceiro Setor e Questão Social**: Crítica ao padrão emergente da intervenção social. 2. ed. São Paulo. Cortez, 2003.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. O Direito Administrativo do século XXI: um instrumento de realização da democracia substantiva. **Revista de Direito Administrativo e Constitucional – A&C**. Ano 11, n. 45. Jul/Set 2011. Belo Horizonte, Fórum, p. 13-37.

MORETTINI, Felipe Tadeu Ribeiro; SCHIER, Adriana. A Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) Nº 1.923/DF e o papel do Estado e das Organizações Sociais na concretização dos direitos sociais. **Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito (RECHTD)**, n. 8, setembro-dezembro 2016, p. 375-387.

PIRES, Maria Coeli Simões. Terceiro setor e organizações sociais. **Boletim de Direito Administrativo**. São Paulo, abril/1999, p. 245-255.

REIS, Camila.; KRUGER, Tânia Regina. Organizações sociais e a gestão dos serviços do SUS. **Serv. Soc. Soc.** (135). mai.-ago. 2019. Disponível em: <https://pesquisa.bvsalud.org/portal/resource/pt/biblio-1004703>. Acesso em: 10 set. 2022.

TURINO, Fabiana.; FERNANDES, Lorena Estevan Martins.; SOARES, Gabriella Barreto.; *et al.* Seguindo o dinheiro: análise dos repasses financeiros do Município do Rio de Janeiro, Brasil, para as organizações sociais de saúde. **Cadernos de Saúde Pública**, n. 38. 2022. Disponível em: <http://cadernos.ensp.fiocruz.br/csp/artigo/1817/seguindo-o-dinheiro-analise-dos-repasses-financeiros-do-municipio-do-rio-de-janeiro-brasil-para-as-organizacoes-sociais-de-saude>. Acesso em: 12 set. 2022.

VIOLIN, Tarso Cabral. **Terceiro Setor e as Parcerias com a Administração Pública**: uma análise crítica. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

Brazilian “Social Organizations” And The Controversy Over The Role Of The State In The Face Of Non-Exclusive Public Services

Alessandra Brustolin

Nayara Sepulcri

Abstract: This article examines the figure of social organizations in the context of the Reform of the State Apparatus (known as Managerial Reform) carried out in Brazil in the 1990s, with a focus on the intended redefinition of the role of the State and the transfer of the execution of non-exclusive public services to private entities. It is justified from the controversial debate about the compatibility of the model of Social Organizations (SO), especially in relation to a possible withdrawal of the Public Power from the direct execution of services linked to the areas of action of such entities. It seeks to verify the extent to which the State is responsible for the provision of public services linked to the areas of action of the SOs? It was possible to verify that the constitutional call of the private initiative as a collaborator of the State in these areas does not authorize a replacement mechanism, which relegates to the Public Power the exclusive responsibility of monitoring and promotion, discharging the duty of direct provision. On the other hand, there was a gap in the existing doctrinal and jurisprudential controversy regarding the analysis of the theme in an interdisciplinary way, especially in view of the lack of deepening in the scope of politics and the general theory of Law and the State.

Keywords: Administrative Reform; management reform; third sector; ADI nº 1.923.

DOI: <https://doi.org/10.22478/ufpb.1678-2593.2022v21n48.62601>

Conteúdo sob licença *Creative Commons*: Attribution-NonCommercial-NoDerivative 4.0 International (CC BY-NC-ND 4.0)



Comunicação Não Violenta E Ferramentas De Gestão Consensual De Conflitos: Uma Interação Necessária Para O Aprimoramento Da Função Dos Mediadores E Dos Conciliadores

Caio Viana Andrade*

Universidade de Fortaleza, Programa de Pós-Graduação em Direito, Fortaleza-CE, Brasil

<https://orcid.org/0000-0002-6599-6422>

Mara Livia Moreira Damasceno**

Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Faculdade de Direito, São Paulo-SP, Brasil

<https://orcid.org/0000-0002-3276-6794>

Lília Maia de Moraes Sales***

Universidade de Marília, Programa de Pós-Graduação em Direito, Marília -PR, Brasil

<https://orcid.org/0000-0003-2843-7207>

Resumo: Os procedimentos autocompositivos possuem particularidades que exigem habilidades do facilitador, em especial quanto à comunicação e às ferramentas utilizadas durante o procedimento. No entanto, percebe-se que há uma carência na capacitação dos mediadores e conciliadores no tocante às habilidades socioemocionais necessárias para a gestão adequada dos conflitos. Diante desse cenário, a adoção da Comunicação Não Violenta (CNV) por parte desses profissionais apresenta-se como uma alternativa viável, visto possuir diversos elementos que parecem suprir a referida carência. Portanto, o objetivo deste artigo foi analisar em que medida a teoria da Comunicação Não Violenta pode contribuir para a devido emprego das ferramentas autocompositivas e para o aprimoramento da cultura do consenso. A metodologia apoiou-se em pesquisa bibliográfica e documental, com base no método hipotético-dedutivo. Concluiu-se que a Comunicação Não Violenta permite inúmeras contribuições para as ferramentas autocompositivas, de modo a complementá-las quanto aos aspectos socioemocionais.

Palavras-Chave: Audiências autocompositivas; Comunicação Não Violenta; Habilidades socioemocionais; Ferramentas autocompositivas.

* Mestrando pelo Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional e Teoria Política pela Universidade de Fortaleza (UNIFOR). E-mail: caiovianaandrade@outlook.com

** Doutoranda pelo Programa da Pós-Graduação em Direito Constitucional (UNIFOR). Professora do Curso de Direito UNIFOR. Advogada e mediadora de conflitos. E-mail: maralivia@unifor.br

*** Pós-Doutora pela Universidade de Columbia. Doutora em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Professora dos cursos de doutorado, mestrado e graduação em Direito da UNIFOR. E-mail: lilia@unifor.br



UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA

Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas

DOI: <https://doi.org/10.22478/ufpb.1678-2593.2022v21n48.63821>

Comunicação Não Violenta E Ferramentas De Gestão Consensual De Conflitos: Uma Interação Necessária Para O Aprimoramento Da Função Dos Mediadores E Dos Conciliadores

Caio Viana Andrade

Mara Livia Moreira Damasceno

Lília Maia de Moraes Sales

1 INTRODUÇÃO

No Brasil, predomina a cultura do litígio, isto é, a percepção dos profissionais do direito e da sociedade em geral de que somente instituições estatais são legítimas para dirimir conflitos de interesses, os quais, muitas vezes, poderiam ser solucionados por meio de uma conversação participativa, pacífica e inclusiva. Além de ser manifestamente equivocada, essa percepção contribui para a manutenção do volume colossal de processos judiciais atualmente em tramitação no Poder Judiciário brasileiro. Por conseguinte, a tutela adequada e efetiva dos direitos reivindicados em juízo é, por vezes, inviabilizada, seja porque não foi garantida no tempo devido, seja porque a solução dada não foi adequada às particularidades do caso concreto.

Pode-se afirmar que a gestão do conflito levado a juízo para apreciação vem a ser um fator determinante para a perpetuação da supramencionada cultura. No caso, a desqualificação técnica de muitos gestores de conflitos é uma das razões pelas quais estes são conduzidos de forma inadequada. Embora os meios autocompositivos de conflitos tenham cumprido com a tarefa de mudar, em parte, a

cultura do litígio, revelam-se, ainda, inúmeros aspectos que devem ser aprimorados.

Constata-se que um dos fatores que mais influenciam negativamente o resultado das audiências autocompositivas judiciais – audiências judiciais de mediação e conciliação – é a incapacidade de os facilitadores, apesar de bem qualificados tecnicamente, não saberem lidar com as questões humanas expostas pelos participantes durante o procedimento. Isso parece significar que há uma grande carência na formação desses profissionais, em especial no tocante às habilidades socioemocionais (ou soft skills): habilidades mentais e emocionais voltadas para o relacionamento entre as pessoas e que são imprescindíveis para a gestão consensual de conflitos.

Dentre as inúmeras teorias que podem servir como instrumentos para garantir um desempenho proveitoso dos facilitadores em relação às questões de cunho humanístico, apresenta-se a possibilidade do estudo e da prática da Comunicação Não Violenta (CNV). Acredita-se que os componentes da CNV podem, de alguma maneira, contribuir para as principais ferramentas da gestão consensual de conflitos, visto que a autocomposição também se desenvolve por meio de um processo comunicativo despolarizador cuja finalidade é o estímulo ao entendimento recíproco entre os comunicantes e à realização de seus interesses.

À vista disso, busca-se responder ao seguinte questionamento: de que maneira a Comunicação Não Violenta pode contribuir para as ferramentas da gestão consensual de conflitos e estimular a cultura da consensualidade? Em razão disso, tem-se como objetivo geral analisar em que medida a teoria da CNV pode, como um modelo comunicativo a ser utilizado pelos mediadores e conciliadores, contribuir para o aperfeiçoamento do diálogo e para a construção de acordos em audiências judiciais de mediação ou de conciliação.

Quanto à abordagem, a pesquisa apresenta-se como qualitativa, uma vez que focaliza a compreensão e a interpretação do tema em questão, a partir de um estudo bibliográfico (livros

acadêmicos e artigos de periódicos científicos) e documental (normas jurídicas), buscando atribuir significados aos dados coletados. Finalmente, quanto ao método, emprega-se o hipotético-dedutivo, pois se formula uma hipótese inicial para, após submetê-la a testes, verificá-la ou falseá-la.

Para tanto, a seção inicial aborda a teoria da comunicação não violenta, contemplando sua origem, conceito, objetivo e etapas procedimentais. Em seguida, estuda-se a conciliação e mediação enquanto meios autocompositivos de resolução de conflitos e suas respectivas ferramentas. Por fim, discutem-se as possíveis contribuições da CNV para as ferramentas de gestão consensual de conflitos.

2 ORIGEM, CONCEITO, OBJETIVOS E ETAPAS DA COMUNICAÇÃO NÃO VIOLENTA

O desenvolvimento de uma comunicação fundada no princípio da não-violência¹ se deu a partir da experiência pessoal e profissional do psicólogo estadunidense, Marshall Bertram Rosenberg. Relata Rosenberg (2006) que durante sua infância, na década de 1940, presenciou diversas mortes decorrentes de conflitos raciais no bairro em que morava, situado na cidade de Detroit. No entanto, da mesma forma que presenciava a prática da violência, Rosenberg também manteve contato com pessoas que, mesmo diante de circunstâncias adversas, contribuía para o bem-estar alheio, como seu tio e a sua avó.

Com o objetivo de compreender quais fatores levam as pessoas a gostarem de contribuir para o bem-estar alheio e, inversamente, quais fatores levam-nas a praticar violência contra seu semelhante, Rosenberg ingressou na graduação em Psicologia. Após concluir o

¹ A não violência é um princípio que, de acordo com Muller (2007), inaugura e estrutura o conhecimento filosófico, cujo mandamento é a realização da humanidade do homem por meio da razão, tornando-o livre da necessidade de utilizar da violência contra o outro para sobreviver.

curso, Rosenberg sentiu-se insatisfeito com as respostas obtidas e resolveu conduzir, de maneira autônoma, um estudo comparado entre práticas religiosas, momento em que percebeu que, na verdade, a violência resultaria da maneira pela qual os seres humanos foram criados, e não de sua natureza (ROSENBERG, 2019a; RIBEIRO; SEIBT, 2021). Rosenberg (2006) também constatou que a linguagem e o uso das palavras possuem um papel significativo na resolução de conflitos, uma vez que, quando mal empregadas, podem escalar o conflito existente e, com isso, impulsionar a prática da violência.

Outra experiência crucial para o desenvolvimento da CNV foi o ingresso de Rosenberg no doutorado, na Universidade de Wisconsin-Madison, oportunidade em que conheceu Carl Rogers, precursor da Psicologia Humanista². Em 1961, após obter seu Ph.D., Rosenberg iniciou seu trabalho como psicólogo clínico. Porém, insatisfeito com sua profissão, iniciou uma jornada como educador, passando a difundir um modelo comunicativo cujo objetivo era contribuir para o bem-estar das pessoas (RIBEIRO; SEIBT, 2021).

Somente no ano de 1999, com a publicação da obra *Nonviolent Communication: A Language of Compassion*³ que a CNV, finalmente, firmou-se como um processo comunicativo, dotado de princípios e de etapas bem definidas (RIBEIRO; SEIBT, 2021). Consoante a referida obra, a CNV é conceituada como um modelo ou processo comunicativo que, com base em habilidades linguísticas e comunicacionais, estimula o sentimento de compaixão entre aqueles que a praticam, mesmo que estejam diante de situações adversas (ROSENBERG, 2006).

² A Psicologia Humanista é um ramo da Psicologia que surgiu na década de 1960, nos Estados Unidos, a partir de movimentos que objetivavam suplantam as duas forças predominantes na referida ciência: a Psicanálise e o Behaviorismo. De acordo com essa nova abordagem, o ser humano (ou pessoa) é caracterizado como um ser que, em seu pleno funcionamento, participa de um contínuo processo de transformação, um organismo único, dotado de habilidade para direcionar, escolher e modificar seus projetos de vida (CASTAÑON, 2007).

³ No Brasil, a referida obra foi traduzida e publicada, em 2006, com o título *Comunicação Não-Violenta: técnicas para aprimorar relacionamentos pessoais e profissionais*

Além disso, a CNV apresenta-se como uma tentativa de reformulação da maneira pela qual as pessoas se expressam e se escutam, possibilitando que:

Nossas palavras, em vez de serem reações repetitivas e automáticas, tornam-se respostas conscientes, firmemente baseadas na consciência do que estamos percebendo, sentindo e desejando. Somos levados a nos expressar com honestidade e clareza, ao mesmo tempo que damos aos outros uma atenção respeitosa e empática (ROSENBERG, 2006, p. 21-22).

Em contrapartida, considera o autor que as pessoas se comunicam, geralmente, de forma violenta, por meio de julgamentos moralizadores, de comparações, de classificações, de negação de responsabilidade e de exigências. Esse padrão é denominado por ele de “comunicação alienante da vida”, o qual dificulta o exercício da compaixão entre as pessoas e incita a violência entre elas. Isso se dá, segundo Rosenberg (2019a), em razão de subsistir um modelo social baseado no domínio hierárquico.

À vista disso, o exercício da compaixão é o principal objetivo da CNV, no intuito de “[...] criar uma qualidade de conexão consigo e com os outros que favoreçam ações compassivas” (ROSENBERG, 2019a, p. 27). Por compaixão entende Rosenberg (2019a, p.27) ser uma exteriorização da natureza humana pela qual um indivíduo contribui para o bem-estar alheio “[...] não por dever ou por obrigação, não por medo de punição ou desejo de recompensa, não por culpa ou vergonha [...]”.

A CNV pode, ainda, ser compreendida como uma filosofia prática, já que oportuniza uma combinação entre pensamento e linguagem e pode ser aplicada em diversas situações da vida, dispondo de técnicas para aprimorar relacionamentos tanto pessoais quanto profissionais. Assim sendo, menciona Rosenberg (2006) que algumas pessoas utilizam a CNV em relacionamentos mais íntimos com o fito de estabelecer maior grau de afetividade. Outras pessoas utilizam-na para estabelecer relacionamentos mais eficazes no trabalho. Destaca-

se também a sua importância na atuação política e na mediação de conflitos.

Diante do objetivo proposto, a CNV desenvolve-se a partir de um processo cooperativo constituído por quatro etapas, quais sejam: a observação sem avaliação; a expressão de sentimentos; o reconhecimento das necessidades por detrás dos sentimentos; a formulação de um pedido claro e específico. Cumpridas efetivamente essas etapas, defende Rosenberg (2006) que é possível que os conflitantes descubram a profundidade de sua compaixão, o que resulta na promoção do respeito, da atenção e da empatia.

2.1 Observação sem avaliação

A etapa da observação sem avaliação consiste, em resumo, na observação de fatos ou de comportamentos, geralmente conflituosos, para um tempo e um contexto específico e sem acrescentar críticas ou julgamentos moralizadores (ROSENBERG, 2006). Ou melhor, trata-se de uma observação imparcial de um conflito, cuja finalidade é evitar que a mensagem transmitida seja interpretada como uma crítica e seja passível de contra-ataque.

Logo, a CNV como um modelo de linguagem que acompanha o dinamismo da sociedade, desestimula as generalizações estáticas, pelas quais a “comunicação alienante da vida” é guiada (ROSENBERG, 2006). Estáticas, pois se tratam de linguagens que limitam nossa percepção da realidade – que, por sinal, é complexa e mutável –, uma vez que se exterioriza através de palavras estereotipadas, como certo e errado, bom e mau, feio e bonito (D’ANSEMBOURG, 2018).

Segundo Pelizzoli (2012), a observação sem avaliação além de ser considerada uma conduta ética, também é uma conduta estratégica, haja vista a permitir ao emissor da mensagem o alcance daquilo que ele almeja. Entretanto, entende o autor que a presente etapa tem como principais obstáculos os julgamentos moralistas.

Destaca, portanto, os seguintes exemplos de julgamentos estereotipados:

[...] generalizar um comportamento de alguém; rotular de qualquer modo; ironizar; diminuir e subestimar a posição ou necessidades do outro; ofender e xingar; gritar e ameaçar verbal e fisicamente; fazer medo ao outro; falar de modo grosseiro e com estupidez; não deixar o outro falar; evitar e usar de indiferença recusando a escuta (PELIZZOLI, 2012, p. 13).

Pondera ainda Pelizzoli (2012) que, diante de um conflito, não convém trazer à tona fatos pretéritos, pois, com essa atitude, os conflitantes tendem a ampliar o conflito no qual estão inseridos, em vez de aproveitarem a oportunidade como um ponto de partida para o entendimento recíproco e para o fortalecimento de suas relações afetivas.

Rosenberg (2006) antevendo a dificuldade na concretização desta etapa, apresenta diversas estratégias para diferenciar observações de avaliações. Primeiramente, chama atenção para o uso frequente de palavras como nunca, jamais, raramente e sempre. Para o autor, essas palavras são tidas como exagero de linguagem e causam reações defensivas entre os falantes. Da mesma forma entende Pelizzoli (2012, p. 23-24) para quem essas expressões são geralmente inverídicas e reforçam o comportamento indesejado de determinado indivíduo, de sorte que se “[...] eu reafirmo que ele não tem capacidade para fazer algo diferente e melhor, ele assina embaixo e, inclusive, defende-ataca por este modo”.

Para contextualizar seu raciocínio, Rosenberg (2006) analisa os seguintes exemplos: 1) Zequinha não marcou nenhum gol em vinte partidas e 2) Zequinha é péssimo jogador de futebol. Considerando os princípios da CNV, Rosenberg (2006, p. 56-57), entende que no segundo exemplo há uma observação com avaliação, dado o emprego de “palavras que denotam habilidade sem indicar que se está fazendo uma avaliação” (ROSENBERG, 2006, p. 56-57). Por outro lado, entende que no primeiro exemplo há uma observação sem avaliação, tendo em vista que as palavras foram empregadas de maneira específica, isto é, para um tempo e um contexto específico.

2.2 Identificação e expressão de sentimentos

Após observar imparcialmente o fato ou o comportamento conflituoso, deve-se, agora, identificar e expressar os sentimentos gerados a partir do que foi observado: tem-se, assim, o início da segunda etapa do processo da CNV. Consoante Rosenberg (2019a), as pessoas são afetadas, a todo momento, por emoções; no entanto, elas geralmente não possuem um vocabulário preciso de palavras que seja capazes de nomear as referidas emoções. Pelo contrário, elas são condicionadas à expressão do que alguma autoridade hierarquicamente superior está pensando a seu respeito.

Essa maneira de agir está relacionada com um sistema que perdura há muito tempo: um “[...] sistema de indução de culpa em que as autoridades – professores, genitores etc. – usavam da culpa para nos induzir a fazer o que queriam [...]” (ROSENBERG 2019a, p. 50). Com efeito, afirma Rosenberg (2006) que o repertório de palavras das pessoas para julgar os outros, muitas vezes, é maior do que o vocabulário para expressar seus estados emocionais.

Diante dessas dificuldades, antes de iniciar a execução da presente etapa, é preciso que o interessado em executá-la compreenda e adote o seguinte raciocínio: cada um é responsável pela sua vida emocional. Significa dizer que os sentimentos são frutos da capacidade humana de decidir sobre como reagir em função destes⁴. Logo, quando se assume a responsabilidade pelos sentimentos gerados, em vez de se atribuir culpa, torna-se mais fácil reconhecer quais as necessidades não estão sendo satisfeitas e como é possível satisfazê-las (ROSENBERG, 2006).

⁴ De fato, a Neurociência tem comprovado que apesar de o ser humano não possuir o controle sobre quais emoções terão em determinadas circunstâncias, o controle e a mudança das reações e dos comportamentos decorrentes daquelas é possível e é facilitado pela atribuição de palavras ao que se está sentindo (GOLEMAN, 2011; FEITOSA-SANTANA, 2021).

À vista dessa reflexão, recomenda-se, para a identificação e expressão dos sentimentos, a escolha de palavras que indiquem emoções específicas em vez de palavras que denotem vagueza ou generalização. Propõe, dessa forma, o desenvolvimento de um vocabulário próprio para os sentimentos, que possa tornar mais simples a nomeação e a identificação das emoções que conectam as pessoas umas com as outras.

Entretanto, Rosenberg (2006, p. 68) chama atenção para o uso cotidiano de palavras que expressam opiniões ou crenças sobre si mesmo em vez de sentimentos. Entende o autor que tais palavras são apenas uma percepção incerta da realidade, não representando o que de fato está acontecendo. Um exemplo disso é o uso do verbo “sentir” para indicar uma opinião sobre si mesmo ou sobre o comportamento alheio (por exemplo: sinto que sou um péssimo violinista e sinto-me incompreendido). Logo, sugere Rosenberg (2006, p. 83) que, ao expressar o sentimento identificado, convém ligá-lo à necessidade não atendida.

A partir do momento em que os sentimentos dos comunicantes são levados em consideração, ou melhor, reconhecidos e compreendidos como legítimos, a comunicação tende a se tornar menos reativa e mais proativa. Com efeito, sem o embaraço das emoções não trabalhadas, é mais provável estabelecer uma comunicação racional, o que implica numa propensão dos conflitantes em discutir as necessidades ou interesses por detrás dos sentimentos: aspectos que definem o impasse (FISHER; SHAPIRO, 2019).

2.3 Reconhecimento das necessidades

Considera-se o reconhecimento das necessidades a principal etapa da CNV, na medida em que, segundo Rosenberg (2006), as necessidades humanas são compartilhadas por todo e, por conseguinte, um ponto convergente e propício ao consenso. É nesta etapa que se revela a fonte dos sentimentos e das reações decorrentes

destes (ROSENBERG, 2006). Necessidade humana diz respeito a tudo o que é indispensável à vida humana quanto ao que lhe dá segurança e sentido (STAPPEN, 2020).

Com base nisso, elenca Rosenberg (2006), num rol não exaustivo, algumas necessidades básicas universais, a saber: autonomia; celebração; integridade; interdependência; lazer; comunhão espiritual; necessidades fisiológicas. No entanto, afirma Rosenberg (2019b) que quando ocorre a má administração de um conflito em torno de necessidades não atendidas é mais provável a prática da violência – verbal, psicológica, física etc. –, em vez de ocorrer a solução pacífica das diferenças entre as pessoas.

Essa dificuldade de reflexão acerca das necessidades humanas é fruto, conforme Rosenberg (2006), da orientação imposta pelas estruturas de dominação, as quais frequentemente definem quais as respostas são consideradas as corretas. À vista disso, oferecer às autoridades respostas com base em necessidades consiste numa afronta ao domínio exercido por elas. Com efeito, entende Rosenberg (2019b) que há o predomínio, nas relações humanas, de expressões alienadas de necessidades não atendidas. Alienadas, na medida em que seu emprego corrobora para o distanciamento dos comunicantes de suas reais necessidades, em vez de apontar os caminhos ideais para satisfazê-las. Nesse sentido,

[...] tragicamente, não nos ensinam a refletir sobre as necessidades humanas, então nosso pensamento não se volta para esse âmbito. Em vez disso, passamos a desumanizar uns aos outros com rótulos e julgamentos, de modo que até o mais simples dos conflitos se torna difícil de ser solucionado (ROSENBERG, 2019b, p. 21).

Outro fator que obstaculiza o reconhecimento das necessidades é a visão de que exteriorizar necessidades insatisfeitas é sinal de fragilidade, carência, dependência etc., fato que torna seu reconhecimento motivo de medo ou de vergonha do que os outros vão pensar a respeito. Desse modo, quando determinada pessoa não consegue atender suas necessidades tende a servir-se de estratégias

mais cômodas de compensar essa frustração, como entrar numa disputa para provar quem está certo ou errado (ROSENBERG, 2019b).

Haja vista que a CNV possui como finalidade maior o estímulo à construção de relacionamentos fundados na sinceridade e na empatia, torna-se possível que os aludidos problemas sejam amenizados. Para tanto, necessita-se que ao menos um dos conflitantes supere o costume de se considerar responsável ou indiferente pelo sentimento do outro e se aceite como responsável pelos próprios sentimentos. Trata-se do estágio o qual Rosenberg (2006) denomina de libertação emocional.

É somente após esse estágio que prevalece a consciência de que é impossível satisfazer as próprias necessidades à custa da outra pessoa, o que “[...] envolve afirmar claramente o que necessitamos, de uma maneira que deixe óbvio que estamos igualmente empenhados em que as necessidades dos outros sejam satisfeitas” (ROSENBERG, 2006, p. 95). Mas, para que as necessidades sejam, de fato, satisfeitas é preciso realizar um pedido, claro e específico, que indique ações concretas que visem satisfazê-las.

2.4 Formulação de um pedido claro e específico

A quarta e última etapa da CNV repousa na formulação de um pedido cujo objetivo seja a obtenção de ações concretas que satisfaçam as necessidades reconhecidas na etapa anterior. Todavia, um simples pedido não é suficiente para se obter a ação almejada: é indispensável a atenção à maneira como tal pedido é formulado. Nesse contexto, durante a formulação de uma solicitação, deve-se utilizar uma linguagem que expresse “o que estamos pedindo, e não o que não estamos pedindo” (ROSENBERG, 2006, p. 103).

Como consequência, a realização de um pedido negativo (revelar o que não se quer), aumenta a probabilidade de o ouvinte não compreender qual a necessidade está em jogo e, com isso, dificultar o processo comunicacional. Ademais, recomenda-se evitar o emprego de uma linguagem inespecífica (frases vagas, abstratas ou ambíguas),

pois tende a confundir o receptor da mensagem e influenciá-lo a realizar ações diferentes das solicitadas (ROSENBERG, 2006).

Um pedido formulado com base nas três etapas anteriores é, certamente, capaz de resolver pacificamente e estrategicamente um conflito. Em alternativa, quando não acompanhado de sentimentos e de necessidades, o pedido realizado pode ser recebido como uma exigência e, portanto, produzir efeitos contrários aos esperados. Rosenberg (2006, p. 121) explica as diferenças entre um pedido e uma exigência:

Demonstramos que estamos pedindo, e não exigindo, pela maneira que reagimos quando os outros não nos atendem. Se estivermos preparados para demonstrar uma compreensão empática do que impede que a pessoa faça o que pedimos, então, por minha definição, fizemos um pedido, e não uma exigência. Escolher pedir em vez de exigir não significa que devemos desistir sempre que alguém disser não à nossa solicitação.

A consciência sobre o objetivo da CNV – estabelecer relacionamentos baseados na sinceridade e na empatia – também diferencia um pedido genuíno de uma exigência. Isto posto, a realização do pedido não deve ter como objetivo mudar as pessoas e seus comportamentos ou obter o que se quer ao custo da livre vontade de contribuir. Ressalte-se ainda que é importante, mesmo num pedido que englobe as três etapas anteriores, verificar se este foi devidamente compreendido pelo ouvinte. Sugere-se, para tanto, a solicitação de um retorno (feedback) sobre como ele compreendeu o pedido realizado (ROSENBERG, 2006).

A realização do pedido apresenta-se, portanto, como o momento a partir do qual há a possibilidade concreta de satisfazer as necessidades reconhecidas, pois, uma vez externalizadas e contextualizadas na realidade cotidiana, o outro toma ciência do que pode concretamente, livremente e compassivamente fazer para atendê-las.

3 DOS MEIOS AUTOCOMPOSITIVOS DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS E SUAS RESPECTIVAS FERRAMENTAS

Ao contrário do que ocorre na heterocomposição de conflitos, representada pelo processo judicial e pela arbitragem; na autocomposição, o terceiro imparcial, na figura do mediador e do conciliador, atua tão somente como um facilitador do diálogo, sem impor uma decisão judicial. Ressalte-se que segundo Spengler e Spengler Neto (2017, p. 54), a principal diferença entre esses dois modelos é que no heterocompositivo se estabelece uma relação de perde/ganha, pela qual “há sempre vencedores e vencidos”, enquanto no autocompositivo observa-se os interesses de todos com base numa relação de ganha/ganha.

Nesse sentido, tanto a mediação quanto a conciliação podem ser classificadas como meios autocompositivos de resolução de conflitos, ou melhor, meios de resolução de conflitos em que o poder decisório para definir o impasse pertence não a um terceiro, mas aos próprios conflitantes. A mediação pode ser conceituada como um método autocompositivo que, diante de relações continuadas e/ou conflitos subjetivos, um terceiro imparcial, denominado mediador, facilita o diálogo entre os conflitantes, sem sugerir soluções ou induzi-los a um acordo, sendo a decisão responsabilidade deles.

Relações continuadas são aquelas relações que provavelmente serão mantidas apesar do conflito vivenciado; já os conflitos subjetivos, por sua vez, são aqueles conflitos frutos de relacionamentos íntimos e que envolvem diversos sentimentos, como mágoa, raiva, amor e frustração (SALES, 2010). Exemplos comuns são os conflitos familiares, sucessórios, de vizinhança e concernentes às relações de amizade (SPENGLER, 2019).

O procedimento de mediação pode ocorrer de maneira judicial ou extrajudicial, nos termos da Lei nº 13.140/2015 (Lei de Mediação). O procedimento de mediação extrajudicial é regulamentado pelos seus

artigos 21 a 23 e o procedimento de mediação judicial pelos artigos 24 a 29 (BRASIL, 2015b, *on-line*). Ressalte-se que ambas as modalidades de mediação também são contempladas pelo atual Código de Processo Civil (CPC/2015), em inúmeros dispositivos.

A principal diferença entre essas duas modalidades consiste na existência ou não de uma demanda judicial em curso. Se houver a demanda, será judicial; caso contrário, será extrajudicial e, como consequência, realizar-se-á em espaços, câmaras ou escritórios privados de mediação (TARTUCE, 2019). Para além de suas modalidades judicial ou extrajudicial, a mediação também pode ser aplicada em outros contextos, como no trabalhista, no familiar, no comunitário e no escolar etc. (SPENGLER, 2017).

A conciliação, por sua vez, pode ser conceituada como um meio autocompositivo de resolução de conflitos que, diante de um conflito esporádico, um terceiro facilitador, denominado conciliador, facilita o diálogo entre os conflitantes, podendo sugerir e apresentar possíveis soluções. Conflitos esporádicos dizem respeito aos conflitos pelos quais não há, entre os conflitantes, um relacionamento prévio ou posterior. Exemplos bastante comuns são as relações de consumo e os acidentes de trânsito (SPENGLER, 2019).

Assim como a mediação, a conciliação pode ser realizada tanto judicial quanto extrajudicialmente. O CPC/2015, nos seus artigos 165 e 334 e parágrafos, prevê a conciliação e mediação judiciais, assim como as regulamenta (BRASIL, 2015a, *on-line*). A conciliação extrajudicial, por seu turno, não possui previsão legal, porém é uma prática recorrente e de grande valia para a redução de ações judiciais e é, geralmente, realizada em câmaras privadas e em escritórios de advocacia.

Destaque-se que, de acordo com o §7º do artigo 334 do CPC/2015, tanto a conciliação quanto a mediação poderão, nos termos da lei, ser realizadas por meio eletrônico (BRASIL, 2015a, *on-line*). Com base nisso, dado o atual contexto pós-pandêmico, tem-se priorizado a realização de audiências por meio de videoconferências.

Avanço interessante, especialmente para questões de conflitos relacionados ao pagamento de dívidas, compensações financeiras, negociações entre empresas, consumidores e empresas, negociações patrimoniais que, em geral, não envolvem relações afetivas. (MARTINS; HOLANDA, 2020)

Apesar as diferenças existentes, a mediação e a conciliação possuem um objetivo em comum: a despolarização do conflito. Para isso, os facilitadores – mediadores e conciliadores - em vez de solucionarem o conflito por meio da atribuição da culpa ou demais fórmulas inadequadas enfatizam, por meio das ferramentas autocompositivas⁵, o aprimoramento da comunicação, auxiliando as partes a redefinirem as questões por si próprias e a trabalharem conjuntamente para a satisfação de seus interesses (JUNIOR; CHMATALIK, 2016).

3.1 Principais ferramentas autocompositivas

Consideram-se, a partir de compilação bibliográfica (AZEVEDO, 2016; ALMEIDA, 2020; FISHER; URY; PATTON, 2018; GORETTI, 2019; SALES, 2010) e da necessidade de realizar um recorte epistemológico, as seguintes ferramentas autocompositivas como principais: 1) escuta ativa; 2) afago; 3) paráfrase; 4) resumo; 5) identificação de questões, interesses e sentimentos; 6) criação de opções e escolhas; 7) perguntas abertas.

A primeira ferramenta que convém discorrer é a escuta ativa. Trata-se de uma ferramenta que deve ser utilizada tanto pelo mediador quanto pelo conciliador. Escutar ativamente significa compreender as

⁵ O termo “ferramentas” refere-se a uma metáfora difundida por Almeida (2020) para designar o conjunto de técnicas e procedimentos que o mediador se utiliza, considerando o objeto de intervenção e os seus propósitos, para obter um desempenho exitoso nas audiências de mediação. Almeida (2020) divide as ferramentas em grupos temáticos: 1) etapas do processo; 2) ferramentas procedimentais; 3) ferramentas de comunicação e 4) ferramentas de negociação. Vale dizer que algumas dessas ferramentas são também utilizadas na conciliação, por isso a escolha da denominação “ferramentas autocompositivas”.

percepções, as necessidades e as limitações do outro sem se preocupar com a resposta que dará em seguida, de modo que ele acredite que foi devidamente compreendido (FISHER; URY; PATTON, 2018). Vale dizer que a escuta, no sentido ora proposto, vai além do simples ouvir, isto é, não se reduz a uma faculdade sensorial e passiva, mas é, sobretudo, uma atividade da qual se exige receptividade do ouvinte (DUNKER; THEBAS, 2021).

Para que a referida ferramenta seja executada adequadamente, Sales e Damasceno (2014, p. 151) orientam o seguinte:

[..] conhecer as técnicas que permitem desvendar expressões corporais feitas pelas partes, pois são formas de enviar mensagens não-verbais, tais como: braços cruzados ou abertos, lábios apertados ou boca relaxada, cabeça caída ou ereta, falta de contato visual ou olhos bem direcionados a quem está falando, entre outros gestos que muito tem a informar e comunicar, assim como as mensagens verbais. Observa-se, assim, a expressão das emoções, o alívio das tensões e assegura-se a quem está falando a sensação de estar sendo ouvido, por meio de uma comunicação simples e direta.

O afago (ou reforço positivo), por seu turno, consiste num elogio que o facilitador faz ao comportamento das partes e/ou de seus advogados, se presentes, e possui o objetivo de estimulá-los a permanecerem com a postura adotada para a construção do consenso. Pode ser utilizada em todas as etapas do procedimento, de maneira verbal ou não-verbal. Todavia, para manter a imparcialidade do facilitador, os elogios devem ser feitos de forma igualitária entre as partes (AZEVEDO, 2016).

A ferramenta paráfrase, por seu turno, nada mais é que a intervenção do facilitador com objetivo de reformular uma frase dita por quaisquer das partes. Dessa forma, busca-se transformar uma fala considerada violenta (irônica ou agressiva) numa fala não violenta, bem como estimular uma reflexão entre as partes acerca da maneira pela qual elas estão se comunicando (ALMEIDA, 2020). De acordo com Arruda e Vidal (2020, p. 42), o principal efeito do parafraseamento é inculcar nas partes “[...] o teor da

compreensibilidade, empatia e do respeito, sem crítica ou sarcasmo”, bem como aumentar a possibilidade de mudança de percepção delas.

A partir da utilização da ferramenta resumo, o facilitador é capaz de sintetizar o que foi dito pelas partes durante os relatos. Difere-se da paráfrase, segundo Almeida (2020), pelo fato de essa ser mais curta e reproduzir exatamente o que foi dito pelos conflitantes, individualmente. No caso do resumo, deve-se unir os dois relatos das partes para serem apresentados conjuntamente ao término destes. Ainda assim, Sales (2016) entende que o resumo deve ser elaborado por meio de paráfrases, pois além de sistematizar melhor o que foi dito pelas partes, retira-se frases e palavras que dificultam um diálogo consensual.

A identificação de questões, interesses e sentimentos é uma ferramenta que concede às partes a oportunidade de se expressarem abertamente sobre o que realmente pretendem resolver, como também sobre os interesses e os sentimentos por detrás do conflito em si. Nesse sentido, deve o facilitador, primeiramente, registrar os pontos controvertidos do conflito (questões ou posições); em seguida, registrar os desejos e as preocupações que motivam os conflitantes (interesses); e, por fim, reconhecer e valorizar os sentimentos eventualmente expressos (AZEVEDO, 2016).

Pela ferramenta criação de opções e escolha (tradução adaptada de *brainstorming*), busca-se “[...] produzir o máximo de ideias possível para resolver determinado problema. Sua regra fundamental é deixar de lado todas as críticas e avaliações das ideias” (FISHER; URY; PATTON, 2018, p. 84). À vista disso, convém ao facilitador estimular as partes a criarem, sem quaisquer obstáculos, um leque de ideias e opções para a resolução do conflito em questão para, em seguida, sugerir, avaliar ou orientar as partes em relação as soluções criadas⁶. A decisão final, todavia, compete às partes conflitantes.

⁶ Ressalte-se que no caso da mediação, como o mediador não pode sugerir e nem analisar o mérito da demanda, convém, em contrapartida, provocar as partes especialmente por meio de questionamentos e de reflexões sobre as possibilidades de cada um.

Por fim, a ferramenta perguntas abertas refere-se às perguntas que podem ser realizadas pelo facilitador “[...] com o objetivo de levar o interlocutor (seu destinatário) a desenvolver respostas discursivas livres, mais ricas em termos de informações” (GORETTI, 2019, p. 81). Dessa forma, tais perguntas são de grande valia para a identificação do conflito real, pois tendem a estimular a reflexão entre as partes e, como consequência, a externalização da dimensão não explorada do conflito. Outrossim, essa ferramenta pode ser utilizada sempre que as partes estiverem indispostas a dialogar, na medida que induz a verbalização entre elas (GORETTI, 2019).

Como analisado, as ferramentas autocompositivas, quando adequadamente utilizadas, tornam-se fatores determinantes quanto às finalidades das audiências autocompositivas, pois representam o grau de domínio técnico do facilitador, ou melhor, sua capacidade de compor consensualmente uma controvérsia (ALMEIDA, 2020). Logo, o contínuo aprimoramento dessas ferramentas apresenta-se como imprescindível para a adequada e eficaz realização das audiências autocompositivas e, como consequência, para o efetivo acesso à justiça (SALES, 2016).

No entanto, para uma melhor qualidade dos procedimentos autocompositivos, é necessário que os facilitadores possuam não somente o domínio técnico do procedimento mas também que possuam o domínio de habilidades socioemocionais que proporcionem aos interlocutores um diálogo mais conectado aos seus sentimentos e suas necessidades, bem como resultem em relacionamentos construtivos e não-violentos (VASCONCELOS, 2020).

Nesse sentido, a próxima seção visa investigar, tendo em vista o problema acima descrito, de que maneira a CNV pode contribuir para as principais ferramentas autocompositivas, uma vez que, segundo Rosenberg (2015), a CNV possibilita um estilo alternativo de gestão de conflitos, no caso, pautado na conexão respeitosa e no cuidado entre os conflitantes.

4 POSSÍVEIS CONTRIBUIÇÕES DA COMUNICAÇÃO NÃO VIOLENTA PARA AS FERRAMENTAS AUTOCOMPOSITIVAS

Uma primeira possível contribuição da CNV para as ferramentas autocompositivas manifesta-se através da utilização da ferramenta escuta ativa. Entende Rosenberg (2019a) que o ato de escutar conscientemente uma pessoa é uma tentativa de conectar-se empaticamente com ela. Adverte o autor, todavia, que escutar empaticamente o outro não é a mesma coisa de concordar e gostar do que está sendo dito; mas, sim, oferecer algo que considera muito precioso: a presença mental. Portanto, o facilitador, ao escutar ativamente, sob a perspectiva da CNV, deve mostrar-se presente, atento e disponível para escutar as necessidades e os sentimentos do interlocutor, evitando, ao máximo, proceder com juízos de valor.

Entende-se que a escuta ativa sob a perspectiva da CNV pode permitir que o interlocutor explore e expresse profundamente seus sentimentos e suas necessidades. Além disso, é provável, como decorrência da prática da empatia, um alívio da tensão existente entre os conflitantes e a consciência entre eles acerca do cada um sente: o que tende a facilitar um diálogo mais produtivo e voltado para estratégias que satisfaçam as necessidades de ambos (ROSENBERG, 2015).

A segunda possível contribuição relaciona-se com a ferramenta afago (ou reforço positivo). Diferentemente do que entende a doutrina e a experiência prática, Rosenberg (2019a, p. 177) propõe que julgamentos, ainda que positivos, são tão alienantes como os negativos, uma vez que “[...] não devemos desumanizar as pessoas parabenizando-as ou elogiando-as”. Embora tal raciocínio pareça contraditório, o autor, no entanto, defende que, sob a orientação da CNV, somente se deve fazer elogios ou dar *feedbacks* positivos quando estes possuírem o objetivo único de celebrar alguma contribuição efetiva (ROSENBERG, 2006).

Por outro lado, elogios cuja finalidade seja a de manipular o comportamento das pessoas devem ser descartados. Nesse sentido, apresenta Rosenberg (2006, p. 254-255) três componentes que devem necessariamente estar presentes num reforço positivo e, por derradeiro, devem embasar a conduta do facilitador: “1. as ações que contribuíram para nosso bem-estar; 2. as necessidades específicas que foram atendidas; 3. os sentimentos agradáveis gerados pelo atendimento dessas necessidades”.

Com a presença desses três elementos, é provável que os elogios sejam recebidos sem falsa modéstia, desconforto ou sentimento de superioridade. Para mais: os elogios podem tornar-se estímulos à escuta dos sentimentos e das necessidades dos participantes (ROSENBERG, 2006).

Uma terceira possível contribuição é referente ao uso da ferramenta paráfrase. Na CNV, a paráfrase é comumente utilizada na quarta etapa do processo em formato de perguntas com o fito de fazer com que as pessoas reflitam sobre o que disseram e que busquem um autoconhecimento mais profundo. Mas não só isso. A paráfrase também surge como uma oportunidade de correção de eventuais interpretações errôneas e/ou distorcidas sobre determinado conflito. Isto posto, Rosenberg (2006, p. 140), de maneira exemplificativa, destaca os seguintes pontos em que as perguntas devem se concentrar:

1. O que os outros estão observando: “Você está reagindo à quantidade de noites em que estive fora na semana passada?”
2. Como os outros estão se sentindo e quais as necessidades que estão gerando esses sentimentos: “Você está magoado porque gostaria de receber mais reconhecimento por seus esforços do que obteve?”
3. O que os outros estão pedindo: “Você está querendo que eu exponha meus motivos para ter dito o que disse?”

Com o uso da paráfrase a partir dos pontos supracitados, vislumbra-se a possibilidade de que o interlocutor reflita melhor sobre o que disse, bem como tenha um contato mais profundo consigo mesmo: mudanças que tendem a contribuir para uma maior compaixão e entendimento entre os participantes. Outrossim, a

paráfrase nos moldes da CNV oportuniza a correção de eventuais interpretações equivocadas sobre determinado aspecto do conflito, assim como a reformulação de insultos (ROSENBERG, 2006).

Uma vez que o resumo deve ser realizado a partir de paráfrases, pode-se afirmar que a CNV também contribui para o seu aprimoramento. No entanto, o resumo não deve vir em formato de pergunta, mas de relato, específico e sem julgamentos, que enuncie e demonstre a compreensão do facilitador acerca do que as partes estão sentindo e de quais necessidades estão gerando tais sentimentos. Alonso (2021, p. 65) também observa a relação do resumo com a CNV:

Ao verem o resumo de seus relatos, de suas narrativas e de seus conflitos, as partes novamente sentem-se acolhidas e reconhecidas em suas histórias, o que também garante um processo dialógico melhor dali para frente. São cristalinos, deste modo, os entrelaçamentos também desta técnica que envolve afeto, acolhimento e legitimação, com a CNV.

É importante, assim como na paráfrase, que em caso de insultos entre os participantes da audiência o facilitador, ao elaborar o resumo, reformule-os, concentrando-se em suas necessidades não atendidas. Uma vez que esse resumo engloba boa parte das etapas da CNV, é possível que após sua realização os participantes possam melhor indicar como estão se sentindo e do que estão precisando.

Uma quinta possível contribuição diz respeito à identificação de questões, interesses e sentimentos. Essa ferramenta muito se assemelha ao procedimento da CNV, no entanto, vale reestruturá-la da seguinte maneira: deve o facilitador, primeiramente, observar imparcialmente o conflito e as posições (ou questões) conflitantes dos participantes para, em seguida, identificar e valorizar os sentimentos ali envolvidos, de modo que se possa, ao final, reconhecer as reais necessidades não atendidas. Na perspectiva proposta, a utilização da ferramenta em comento pelo facilitador pode permitir que os participantes expressem melhor o que de fato precisam, assumam a

responsabilidade pelos seus próprios sentimentos e busquem resolver o conflito objetivamente e pacificamente.

A criação de opções também é objeto de uma sexta possível contribuição. Isso porque a CNV, para além de suas quatro etapas, tem por finalidade a busca de estratégias que visem satisfazer as necessidades dos conflitantes. Nessa perspectiva, Rosenberg (2019b) defende o seguinte: para que seja possível chegar ao âmbito de uma ação capaz de atender às necessidades de todos os envolvidos em determinado conflito, exige-se do comunicador não-violento – no caso, do facilitador – a capacidade de expressar as estratégias ou propostas de maneira clara, com uma linguagem presente e de ação positiva.

Em contrapartida, antes da criação das suprarreferidas estratégias, é preciso que o facilitador tenha cautela, pois, segundo Rosenberg (2019b, p. 24-25), “se tivermos pressa para chegar a esse estágio, podemos encontrar alguns pontos de concordância, mas não chegaremos a uma solução com a mesma qualidade”. Em consequência disso, a probabilidade de que um acordo seja cumprido diminui, já que a proposta de solução está intimamente ligada às necessidades a serem satisfeitas (ROSENBERG, 2019b).

Para que isso não aconteça, defende o Rosenberg (2019b) o seguinte: as necessidades devem ser reconhecidas plenamente, sem pressa, por todos os participantes da comunicação. Com efeito, presume-se uma maior satisfação e compromisso entre os participantes, considerando que as ações ou estratégias elaboradas possuem uma maior conexão com as necessidades reconhecidas.

Por último, uma sexta contribuição recai sobre a ferramenta perguntas abertas. Com base nas premissas da CNV, as perguntas abertas devem ser realizadas no formato de linguagem específica e de ação positiva. No caso, o facilitador pode realizá-las quando houver a necessidade de obter determinada ação dos participantes da audiência para a satisfação de suas necessidades e/ou quando eles estiverem com

dificuldades de expressar seus sentimentos e de reconhecer suas necessidades.

Reitera-se que a aplicação da ferramenta em comento deve se dar sem o acréscimo de críticas, julgamentos ou atribuição de culpa em relação ao interlocutor, para que não seja interpretada como uma exigência. Como resultado, as perguntas abertas nos moldes da CNV podem estimular os participantes a revelarem como estão se sentindo e do que estão precisando, de sorte que discutam e elaborem soluções que atendam as necessidades de ambos e componham o conflito (ROSENBERG, 2006).

Com o objetivo de facilitar a compreensão do leitor sobre as principais contribuições da CNV para as ferramentas autocompositivas, segue tabela, elaborada a partir de uma apertada síntese do que foi discutido na presente seção:

Tabela – Contribuições da CNV para as ferramentas autocompositivas

Ferramenta autocompositiva	Contribuição
<ul style="list-style-type: none"> • Escuta ativa 	O facilitador, ao escutar ativamente as partes deve mostrar-se presente, atento e disponível para escutar suas necessidades e seus sentimentos, evitando, ao máximo, proceder com juízos de valor.
<ul style="list-style-type: none"> • Afago ou reforço positivo 	Somente se deve fazer elogios ou dar <i>feedbacks</i> positivos quando estes possuírem o objetivo único de celebrar alguma contribuição efetiva. Por outro lado, elogios cuja finalidade seja a de manipular o comportamento das pessoas devem ser descartados.
<ul style="list-style-type: none"> • Paráfrase 	Deve vir em forma de perguntas com o fito de fazer com que as pessoas reflitam sobre o que estão observando, sentindo e necessitando. A paráfrase também surge como uma oportunidade de correção de eventuais interpretações errôneas e/ou distorcidas sobre

	determinado conflito.
<ul style="list-style-type: none"> • Resumo 	<p>Deve vir em formato de relato, específico e sem julgamentos, que enuncie e demonstre a compreensão do facilitador acerca do que as partes estão sentindo e necessitando. Caso ocorram insultos entre as partes, o facilitador, no resumo, deve reformulá-las, concentrando-se nas necessidades não satisfeitas.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Identificação de questões, interesses e sentimentos 	<p>Deve o mediador, primeiramente, observar imparcialmente o conflito e as posições (ou questões) conflitantes dos participantes para, em seguida, identificar e valorizar os sentimentos ali envolvidos, de modo que se possa, ao final, reconhecer as reais necessidades não atendidas.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Criação de opções 	<p>Para que seja possível chegar ao âmbito de uma ação capaz de atender às necessidades de todos os envolvidos em determinado conflito, exige-se do facilitador a capacidade de expressar as estratégias ou propostas de maneira clara, com uma linguagem presente e de ação positiva.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Perguntas abertas 	<p>Podem assumir o formato de uma linguagem específica e de ação positiva quando o facilitador necessitar de determinada ação de uma ou de ambas as partes e/ou quando estiver com dificuldades de identificar os sentimentos ou reconhecer as necessidades dos conflitantes, de modo a satisfazê-las.</p>

Fonte: Elaboração própria com base em Rosenberg (2006, 2015, 2019a, 2019b).

Com base na tabela supra e nas discussões teóricas realizadas nesta seção, tem-se que a CNV aprimora as ferramentas autocompositivas, agregando-lhes elementos voltados para a dimensão socioemocional do conflito e dos conflitantes. À vista desse aprimoramento, o uso da CNV em conjunto com as ferramentas autocompositivas é também capaz de influenciar positivamente a postura e o comportamento dos participantes da autocomposição, pois lhes auxilia na assunção da responsabilidade pelos próprios sentimentos e necessidades, bem como na compreensão dos sentimentos e das necessidades do outro.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A carência de habilidades socioemocionais (ou soft skills) entre os terceiros facilitadores (mediadores ou conciliadores) pode ser considerada um dos principais obstáculos enfrentados por esses profissionais durante a realização das audiências autocompositivas judiciais. À vista dessa problemática, identificou-se a necessidade de estudar a Comunicação Não Violenta (CNV) e verificar em que medida essa abordagem pode suprir a referida carência. Portanto, o objetivo geral da pesquisa foi analisar em que medida a teoria da CNV, como um modelo comunicativo a ser utilizado pelos mediadores e conciliadores, pode contribuir para o aperfeiçoamento do diálogo e para a construção do consenso em audiências autocompositivas judiciais.

Ao longo da pesquisa percebeu-se que a CNV pode contribuir para o aprimoramento de suas ferramentas, de modo a complementá-las nos aspectos socioemocionais e, por derradeiro, contribuir para uma conduta mais adequada dos mediadores e dos conciliadores diante de alguns fatores que tendem a influenciar negativamente os procedimentos autocompositivos, como o comportamento beligerante de seus participantes e a dificuldade deles em expressar aspectos mais profundos relacionados ao conflito.

Isto posto, em resposta à pergunta de pesquisa formulada na introdução, tem-se que a CNV, de maneira geral, pode contribuir para as ferramentas autocompositivas a partir do desenvolvimento nestas de um enfoque mais voltado para aptidões de mais difícil acesso, como a expressão de sentimentos e o exercício da empatia. Como resultado, há também o estímulo à cultura da consensualidade, uma vez que os aspectos socioemocionais trazidos à tona pela CNV permitem, como visto, uma influência positiva no comportamento dos participantes das audiências: fator de extrema importância não só para o restabelecimento de relações mas também para a obtenção de acordos satisfatórios.

Haja vista o recorte epistemológico da presente pesquisa, não foi possível analisar a contribuição da CNV para os demais aspectos referentes à dinâmica das audiências judiciais de mediação e de conciliação, como, por exemplo, as dificuldades advindas de suas virtualizações. Nada obstante, mesmo diante dessa limitação, a prática da CNV nas audiências autocompositivas é, ao que tudo indica, de suma importância e pode proporcionar inúmeros benefícios para a adequada aplicação das ferramentas de gestão consensual de conflitos, desde que os facilitadores sigam à risca seus fundamentos. Assim sendo, recomenda-se a capacitação teórica e prática desses profissionais no assunto.

Uma opção razoável é a realização de convênios entre os Núcleos Permanentes de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos (NUPEMECS), responsáveis pela formação dos conciliadores e mediadores judiciais, e institutos e/ou empresas que promovam treinamentos em CNV. Uma segunda opção é a inclusão dos fundamentos e etapas da CNV como elementos centrais e não apenas secundários, nos cursos de formação em mediação e em conciliação de conflitos.

Embora a utilização da CNV em conjunto com as ferramentas de gestão consensual de conflitos, por parte dos facilitadores, possa resolver alguns dos problemas enfrentados durante os procedimentos

autocompositivos, existem inúmeros obstáculos a serem superados no âmbito do Poder Judiciário que transcendem a realização dos referidos procedimentos. Obstáculos como a hiperlitigiosidade, a morosidade processual e o sistema de incentivos ao litígio, são demasiadamente complexos e demandam propostas à altura de suas complexidades.

Considerando os obstáculos supracitados, a presente pesquisa não teve o objetivo de esvaziar o tema abordado, mas sim servir como um ponto de partida para demais trabalhos acadêmicos. Desse modo, sugere-se pesquisas que não apenas visem revelar e descrever os benefícios da CNV para a gestão consensual de conflitos, mas que também visem apontar e viabilizar os caminhos institucionais e as soluções adequadas para a efetiva formação dos terceiros facilitadores (mediadores e conciliadores) em habilidades socioemocionais.

Tendo em vista que a pesquisa se limitou à compreensão teórica do assunto, sugere-se também a realização de estudos qualitativos cujos métodos de coleta de dados incluam em método o trabalho de campo, com a finalidade de avaliar empiricamente os efeitos da CNV sobre as ferramentas autocompositivas e a conduta dos facilitadores. Recomenda-se, por fim, a realização de pesquisas que, mediante a análise estatística de índices de acordo e de pesquisas de satisfação, busquem estudar quantitativamente os efeitos da CNV nas audiências autocompositivas judiciais.

Data de Submissão: 26/07/2022

Data de Aprovação: 07/03/2023

Processo de Avaliação: *double blind peer review*

Editor Geral: Jailton Macena de Araújo

Editor de Área: Jailton Macena de Araújo

Assistente Editorial: Bruna Agra de Medeiros

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Tania. **Caixa de ferramentas em mediação**: aportes práticos e teóricos. 7. ed. São Paulo: Dash, 2020.

ALONSO, Daniele Christofari. **Comunicação Não Violenta (CNV)**: Caminhos dialógicos com a cultura da paz, a mediação de conflitos e a mídia. Orientador: Marli dos Santos. Dissertação (Mestrado em Comunicação Contemporânea) - Faculdade Cásper Líbero, São Paulo, 2021. Disponível em: <https://casperlibero.edu.br/wp-content/uploads/2021/09/DANIELE-CHRISTOFARI-ALONSO.pdf>. Acesso em: 13 nov. 2022.

ARRUDA, Daniel Péricles; VIDAL, Ricardo Flores. Lugar de escuta: uma proposta metodológica para a mediação de conflito. **Revista Ciências Jurídicas e Sociais-UNG-Ser**, v. 10, n. 1, p. 35-46, 2020. Disponível em: <http://revistas.ung.br/index.php/cienciasjuridicasesociais/article/view/4355>. Acesso em: 11 nov. 2022.

AZEVEDO, André Gomma de. **Manual de mediação judicial**. 6. ed. Brasília, DF: Conselho Nacional de Justiça, 2016. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2015/06/f247f5ce6odf2774c59d6e2dddbfec54.pdf>. Acesso em: 06 mar. 2022.

BRASIL. **Lei nº 13.105, de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Senado, 2015a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 06 mar. 2022.

BRASIL. **Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015**. Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública. Brasília, DF: Senado, 2015b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13140.htm. Acesso em: 08 mar. 2022.

CASTAÑON, Gustavo Arja. Psicologia humanista: a história de um dilema epistemológico. **Memorandum**, Belo Horizonte, v. 12, p. 105-124, 2007. Disponível em: <https://periodicos.ufmg.br/index.php/memorandum/article/view/6714>. Acesso em: 15 jul. 2022.

D'ANSEMBOURG, Thomas. **Como se relacionar bem usando a comunicação não violenta**. Tradução: Maria de Fátima Oliva de Coutto. Rio de Janeiro: Sextante, 2018.

DUNKER, Christian; THEBAS, Cláudio. **O palhaço e o psicanalista**: como escutar os outros pode transformar vidas. 2. ed. São Paulo: Planeta, 2021.

FEITOSA-SANTANA, Claudia. **Eu controlo como me sinto**: como a neurociência pode ajudar você a construir uma vida mais feliz. São Paulo: Planeta, 2021.

FISHER, Roger; SHAPIRO, Daniel. **Além da razão**: a força da emoção na solução de conflitos Tradução: Igor Farias. Rio de Janeiro: Alta Books, 2019.

FISHER, Roger.; URY, William.; PATTON, Bruce. **Como chegar ao sim**. Tradução: Rachel Agavino. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Sextante, 2018.

GOLEMAN, Daniel. **Inteligência emocional**. Tradução: Marcos Santarrita. Rio de Janeiro: Objetiva, 2011.

GORETTI, Ricardo. **Gestão adequada de conflitos**: do diagnóstico à escolha do método para cada caso concreto. Salvador: JusPodivm, 2019.

JUNIOR, Américo Bedê; CHMATALIK, Cristiane Conde. Conciliação – as técnicas de negociação e a nova política judiciária. *In*: ZANETI JR., Hermes; CABRAL, Trícia Navarro Xavier. **Justiça multiportas**: mediação, conciliação, arbitragem e outros meios de solução adequada para conflitos, capítulo 16, p. 431-441. Salvador: Juspodivm, 2016.

MARTINS, Dayse Braga; HOLANDA, Iara Alcantara de. Audiências online em tempo de pandemia de COVID-19 no âmbito do TJ-CE. **Revista Eletrônica de Direito do Centro Universitário Newton Paiva**, Belo Horizonte, n. 42, p. 377-395, set./dez. 2020. Disponível em: <https://revistas.newtonpaiva.br/redcunp/wp-content/uploads/2021/01/DIR42-24.pdf>. Acesso em: 08 mar. 2022.

MULLER, Jean-Marie. **O princípio da não-violência**: uma trajetória filosófica. Tradução: Inês Polegato. São Paulo: Palas Athena, 2007.

PELIZZOLI, Marcelo. Introdução à comunicação não violenta (CNV): reflexões sobre fundamentos e método. *In*: PELIZZOLI, Marcelo; SAYÃO, Sandro (org.). **Diálogo, mediação e práticas restaurativas**. Recife: Editora da UFPE, cap. 1, p. 10-26, 2012. *E-book*. Disponível em:

<https://pt.scribd.com/document/346818897/Dialogo-e-Cultura-de-Paz-Pelizzoli-2012-pdf>. Acesso em: 08 mar. 2022.

RIBEIRO, Listhiane Pereira; SEIBT, Cezar Luis. Para além do certo e errado, do bem e do mal: conhecendo melhor Marshall Bertram Rosenberg e seu processo de construção da comunicação não violenta. **Revista Signos**, Lajeado, v. 42, n. 1, 2021. Disponível em: <http://univates.br/revistas/index.php/signos/article/view/2770>. Acesso em: 21 ago. 2022.

ROSENBERG, Marshall. **A linguagem da paz em um mundo de conflitos**: sua próxima fala mudará seu mundo. Tradução: Grace Patricia Close Deckers. São Paulo: Palas Athena, 2019a.

ROSENBERG, Marshall B. **Comunicação não-violenta**: técnicas para aprimorar relacionamentos pessoais e profissionais. Tradução: Mário Vilela. São Paulo: Ágora, 2006.

ROSENBERG, Marshall B. **Nonviolent communication**: a language of life. 3. ed. Encinitas, CA: PuddleDancer Press, 2015.

ROSENBERG, Marshall. **Vivendo a comunicação não violenta**. Tradução: Beatriz Medina. Rio de Janeiro: Sextante, 2019b.

SALES, Lília Maia de Moraes; DAMASCENO, Mara Livia Moreira. Mediação, suas técnicas e o encontro dos conflitos reais: estudo de casos. **Revista de Direitos Fundamentais e Democracia**, Curitiba, v. 16, n. 16, p. 145-165, 2014. Disponível em: <https://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/view/522>. Acesso em: 06 mar. 2022.

SALES, Lília Maia de Moraes. **Mediare**: um guia prático para mediadores. 3. ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: GZ, 2010.

SALES, Lília Maia de Moraes. Sistema de justiça, mediação de conflitos e o aprimoramento de suas técnicas. **Revista Prima Facie**, João Pessoa, v. 14, n. 27, p. 1-21, 2016. Disponível em: <https://periodicos.ufpb.br/index.php/primafacie/article/view/27629>. Acesso em: 26 jul. 2022.

SPENGLER, Fabiana Marion. A audiência de conciliação e de mediação no código de processo civil de 2015 (CPC) enquanto mecanismo de resolução de conflitos. In: MAILLART, Adriana Silva; NETO, Álvaro de Oliveira Azevedo; GONZÁLEZ, Diego Mongrell (Coords.). **Formas consensuais de solução de conflitos**. Florianópolis: CONPEDI, 2019, p. 56-76. Disponível em: <http://site.conpedi.org.br/publicacoes/048p2018/7gp81671/H9C1fFk5Dgs8UP3.pdf>. Acesso em: 05 maio 2023.

SPENGLER, Fabiana Marion. **Mediação**: técnicas e estágios. Santa Cruz do Sul: Essere nel Mondo, 2017. E-Book.

SPENGLER, Fabiana Marion; SPENGLER NETO, Theobaldo. A audiência de conciliação e de mediação do artigo 334: questões controvertidas no código de processo civil de 2015–CPC. **Juris Poiesis**, v. 20, n. 24, 2017, p. 43-63. Disponível em: <http://revistaadmmade.estacio.br/index.php/jurispoiesis/article/view/4468>. Acesso em: 05 maio 2023.

STAPPEN, Anne van. **Caderno de exercícios de comunicação não violenta**. Tradução: Maria Ferreira. Petrópolis: Vozes, 2020.

STIGERT, Ludmila. **Comunicação não violenta**. Belo Horizonte: Centro Universitário Newton Paiva, 2017. *E-book*. Disponível em: https://www.newtonpaiva.br/system/file_centers/archives/000/000/355/original/Comunicacao_Nao-Violenta.pdf?1499881825. Acesso em: 08 mar. 2022.

TARTUCE, Fernanda. **Mediação nos conflitos civis**. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, São Paulo: Método, 2019.

USP (UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO). **Mediação e conciliação avaliadas empiricamente**: jurimetria para proposição de ações eficientes. Brasília: CNJ, 2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/doda6f63aa19de6908bd154f59254b93.pdf>. Acesso em: 21 fev. 2022.

VASCONCELOS, Carlos Eduardo de. **Mediação de conflitos e práticas restaurativas**. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2020. *E-book*. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530991463/>. Acesso em: 08 mar. 2022.

Nonviolent communication and conflict consensual management tools: a necessary interaction for the improvement of the role of mediators and conciliators

Caio Viana Andrade

Mara Livia Moreira Damasceno

Lília Maia de Moraes Sales

Abstract: Self-composed procedures have particularities that require skills from the facilitator, especially regarding communication and the tools used during the procedure. However, it is clear that there is a lack of training for mediators and conciliators regarding the soft skills necessary for the proper management of conflicts. In view of this scenario, the adoption of Nonviolent Communication (NVC) by these professionals is presented as a viable alternative, as it has several elements that seem to supply this lack. Therefore, the objective of this article was to analyze to what extent the theory of Nonviolent Communication can contribute to the proper use of self-composed tools and for the improvement of the culture of consensus. The methodology was supported by bibliographic and documental research, based on the hypothetical-deductive method. It was concluded that Nonviolent Communication allows contributions to self-composed techniques, in order to complement them in terms of socio-emotional aspects.

Keywords: Self-composed hearings; Nonviolent Communication; Soft skills; Self-composed tools.

DOI: <https://doi.org/10.22478/ufpb.1678-2593.2022v21n48.63821>

Conteúdo sob licença *Creative Commons: Attribution-NonCommercial-NoDerivative 4.0 International* (CC BY-NC-ND 4.0)

