

conceito jurídico

ano V | dezembro de 2021 | nº 60

 zakarewicz
editora



O futuro e os desafios jurídicos



Edição Especial

ASSINE

conceito jurídico

À frente dos grandes
temas jurídicos



conceito jurídico

EDITORA E DIRETORA RESPONSÁVEL: Adriana Zakarewicz

Conselho Editorial: Almir Pazzianotto Pinto, Antônio Souza Prudente, Esdras Dantas de Souza, Habib Tamer Badião, José Augusto Delgado, José Janguê Bezerra Diniz, Kiyoshi Harada, Luiz Flávio Borges D'Urso, Luiz Otavio de O. Amaral, Otavio Brito Lopes, Palhares Moreira Reis, Sérgio Habib, Wálteno Marques da Silva

Diretores para Assuntos Internacionais: Edmundo Oliveira e Johannes Gerrit Cornelis van Aggelen

Colaboradores: Alexandre de Moraes, Álvaro Lazzarini, Anderson Couto do Amaral, Antônio Carlos de Oliveira, Antônio José de Barros Levenhagen, Aramis Nassif, Arion Sayão Romita, Armand F. Pereira, Arnaldo Wald, Benjamim Zymler, Cândido Furtado Maia Neto, Carlos Fernando Mathias de Souza, Décio de Oliveira Santos Júnior, Eliana Calmon, Fátima Nancy Andrighi, Fernando Tourinho Filho, Fernando da Costa Tourinho Neto, Georgenor de Souza Franco Filho, Geraldo Guedes, Gilmar Ferreira Mendes, Gina Copola, Gustavo Filipe B. Garcia, Humberto Theodoro Jr., Inocêncio Mártires Coelho, Ivan Barbosa Rigolin, Ives Gandra da Silva Martins, Ivo Dantas, Jessé Torres Pereira Junior, J. E. Carreira Alvim, João Batista Brito Pereira, João Oreste Dalazen, Joaquim de Campos Martins, Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, José Alberto Couto Maciel, José Carlos Arouca, José Luciano de Castilho Pereira, Libero Penello Filho, Lincoln Magalhães da Rocha, Marco Aurélio Mello, Maria Cristina Irigoyen Peduzzi, Mário Antonio Lobato de Paiva, Marli Aparecida da Silva Siqueira, Néelson Nery Jr., Reis Friede, Ricardo Luiz Alves, Roberto Davis, Rocco Antonio Rangel Rosso Nelson, Tereza Alvim, Tereza Rodrigues Vieira, Toshio Mukai, Vantuil Abdala, Vicente de Paulo Saraiva, William Douglas, Youssef S. Cahali.

Diretor Geral: André Luis Marques Viana

Revisão: ZK Editora

Arte e Diagramação: Charles Design

Marketing: Diego Zakarewicz

CENTRAL DE ATENDIMENTO AO CLIENTE

Tel. (61) 3263-1362

Redação e Correspondência

artigos@zkeditora.com.br

Revista Conceito Jurídico é uma publicação da Zakarewicz Editora. As opiniões emitidas em artigos assinados são de inteira responsabilidade dos seus autores e não refletem, necessariamente, a posição desta Revista.

ANÚNCIOS

comercial@zkeditora.com.br

TODOS OS DIREITOS RESERVADOS

Proibida a reprodução total ou parcial, por qualquer meio ou processo.

APROVEITE NOSSAS PROMOÇÕES

LEITURA INDISPENSÁVEL
PARA QUEM QUER ESTAR
EM SINTONIA COM AS
TENDÊNCIAS DO
MUNDO JURÍDICO


zakarewicz
editora



*Se o coração deseja um novo tempo,
é tempo de fazer acontecer!*



*Que o novo ano que se inicia seja
repleto de felicidades e conquistas.*

SUMÁRIO

5 | **As políticas públicas sociais e sua implementação na Administração Pública em tempos de pandemia – onde estamos?**

Madeline Rocha Furtado

16 | **Ano 2021, Covid e Segurança Pública**

Libero Penello de Carvalho Filho

28 | **Impactos da pandemia de Covid-19 na economia brasileira: cenários**

José Matias-Pereira

39 | **Retrocessos na pandemia de Covid-19: Educação e Ciência e Tecnologia**

Isaac Roitman

43 | **Conjuntura e perspectivas**

Roberto Bocaccio Piscitelli

47 | **Retrospectivas nas áreas do direito administrativo e tributário ao longo do ano de 2021**

Kiyoshi Harada

50 | **O enfrentamento da Pandemia exige reformas no Sistema Tributário**

Allan Titonelli Nunes

55 | **Da legitimidade no direito financeiro**

Regis Fernandes de Oliveira

71 | **Desafios do trabalho no Brasil**

Georgenor de Sousa Franco Filho

77 | **A vulnerabilidade da Saúde Pública em tempos de pandemia**

Eudes Quintino de Oliveira Júnior

81 | **Seguro, pandemia e os desafios jurídicos**

Irapuã Beltrão

85 | **Pandemia e seus vieses**

Tammy Fortunato

As políticas públicas sociais e sua implementação na Administração Pública em tempos de pandemia – onde estamos?

■ POR MADELINE ROCHA FURTADO

“Há muito caminho ainda a percorrer no sentido de efetivar políticas sociais sustentáveis, visto que a pandemia mostrou a frágil situação em que se encontra as instituições públicas, mostrando seu baixo nível de maturidade no cumprimento das políticas públicas sociais.”

A Carta das Nações Unidas em 1945, estabeleceu regras em que se permite proteger a pessoa humana, surge então, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, em 1948¹. Emerge os valores da dignidade humana e desencadeia-se a necessidade de articular politicamente as diretrizes para a materialização desses direitos. Sabe-se que as políticas públicas visam implementar os direitos fundamentais, dentre esses, os direitos sociais que se interligam às questões governamentais, sendo o Estado o principal ator responsável por sua implementação junto à sociedade mediante disponibilidade orçamentária. Na realidade, o grande desafio está na implementação, por meio das estruturas de Governo na operacionalização dos serviços públicos.

A arquitetura das informações e sua complexidade para a prestação desses serviços à sociedade exige da Administração Pública um nível de boa governança nem sempre presente. O Estado por meio das suas variadas organizações e a sua complexa cadeia de comandos em escalas diferenciadas e diversos mecanismos de instrumentalização de diversas políticas públicas, nem sempre exitosos, viu-se agora impotente no combate eficaz à pandemia. Ou seja, o que já era difícil, cumprir as diretrizes da Constituição Federal de 1988, no sentido de efetivar os direitos fundamentais e sociais², torna-se cada vez mais distante com a pandemia.

UMA NOVA REALIDADE: A PANDEMIA

Estamos vivendo dias difíceis, a sociedade enfrenta o combate a pandemia³ da COVID-19⁴ há dois anos e todas as consequências trazidas por ela. Mesmo diante das providências adotadas, como, o distanciamento social e os auxílios financeiros à população, percebe-se um empobrecimento à olhos nus, e paralelamente, a constatação da existência de um sistema de saúde que vem se mostrando ineficaz, frente ao desafio. É importante se enxergar que a pandemia da COVID-19 escancarou a fragilidade das instituições públicas, mostrando seu baixo nível de maturidade no cumprimento das políticas públicas sociais.

Uma das áreas mais sensíveis e atingidas pela pandemia, foi a área de saúde, pois, enfrentou inicialmente uma barreira institucional acirrada pela disputa político-partidária na briga pela demonstração de forças entre o Governo Federal e alguns governantes dos entes federativos. Como se não bastasse toda a complexa e emperrada engrenagem existente na consolidação das políticas públicas sociais em tempos “normais”, a presença da pandemia veio desconstruindo arquétipos e trazendo consigo ideias negacionistas que interferiram no desempenho das ações do Estado, atingindo até mesmo as diretrizes da saúde pública no Brasil, como o próprio SUS – Sistema Único de Saúde, considerado um dos melhores sistemas de saúde do mundo. No entanto, situações como essa (discussões políticas – partidárias e ideológicas) no pior momento da crise emergencial de saúde mundial, acabam sendo o centro da discussão, tirando o foco do problema principal, e mostrando a incapacidade estatal.

Porém, existem vários direitos sociais (educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a

proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados) importantes a serem observados, mas, nem sempre objeto de discussão pela maior parte da sociedade. As bases e diretrizes das políticas públicas sociais acabam sendo tratadas por parte da sociedade, como sociólogos, intelectuais, jornalistas, políticos e estudiosos, e muitas vezes no viés ideológico-partidário, por vezes, por pessoas que opinam sem uma base técnica isenta. Deste modo a maior parte da população não é alcançada pela discussão sobre seus próprios direitos.

É óbvio que não se deve permitir que a COVID-19 acentue as diferenças sociais, ou impossibilite o acesso à população às políticas públicas, especialmente àquelas relativas ao atendimento à saúde, por mera incompetência institucional ou imaturidade na efetiva governança.

Em que pese a situação seja caótica, alguns setores da sociedade foram beneficiados, como por exemplo, a substituição do trabalho presencial pelo trabalho em home-office, no intuito de manter a realização das atividades laborais, comerciais, industriais e demais setores possibilitando a permanência do trabalho, emprego e renda. No entanto, também trouxe impactos significativos, positivos e negativos para as organizações privadas e públicas, com a mudança do processo de trabalho.

Nesse panorama, algumas habilidades (tecnologia e informação) passaram a ser exigidas dos trabalhadores, para efetivar a comunicação, desafiando diariamente as regras físicas presentes nos processos de trabalho e vivenciando regras virtuais, o que nos parece ser o divisor de águas nesses tempos. Observa-se que é muito desafiador exercer atividades laborais em tempos de pandemia. Neste contexto, outras questões surgem em relação ao “trabalho” na pandemia, a substituição do espaço físico do “trabalho” pelas atividades laborais realizadas no seio familiar, no “lar” que passa a ser o local de trabalho. Assim, quando o trabalho invade a vida privada traz consequências difíceis, contribuindo para o aumento do estresse e demais comprometimentos de saúde mental, dada a mistura dos “tempos” relativos à realização dos trabalhos, lazer, descanso no mesmo espaço. Na realidade o novo formato de trabalho exige um novo comportamento do empregado para que consiga conciliar suas atividades e sua vida pessoal, mas, ao mesmo tempo, a pandemia não pode ser justificativa para prejudicar a saúde do trabalhador.

Deste modo se verifica que o Direito do Trabalho foi uma área do Direito significativamente afetada com a pandemia, dadas essas muitas mudanças nos processos de trabalho, em especial, o trabalho remoto citado, realizado por meio de variadas tecnologias que permitem a conexão contínua do trabalhador, impedindo o exercício de outros direitos, como: lazer, privacidade, períodos de descanso, etc.

Entretanto, destaca-se na área do Direito Administrativo, algumas mudanças decorrentes da pandemia, visto que as atividades desempenhadas sob a égide deste Direito acabam se confundindo com a própria atividade da Administração Pública e sua organização. Nesse compasso, ressalta-se que as políticas públicas de cunho social são exercidas pelo Poder Executivo responsável pela materialização de várias políticas e o que se pode ver nesta pandemia foram algumas medidas de cunho assistencial sendo implementadas, como os auxílios financeiros

à população, sendo que essa já se encontrava em situação de risco antes mesmo da pandemia, entre outras medidas dispostas na Lei nº 13.979/2020.⁵

Nas sábias palavras de Motta, Fabrício⁶, depreende-se que este momento merece as soluções que a situação requer, ou seja, soluções emergenciais, no caso específico, os auxílios financeiros devem ser concedidos, mas, sua concessão não deve se separar do conjunto jurídico que rege o Estado e seu controle.

Destarte, o que dizer da maturidade da governança das instituições responsáveis pela prestação dos serviços públicos frente aos desafios trazidos pela pandemia? Em relação a maturidade da governança da Administração Pública Federal, mesmo em tempos anteriores à COVID-19, já era motivo de preocupação pelos órgãos de controle. Nas auditorias realizadas já se constatava fragilidade nos planejamentos das instituições, governança e gestão, entretanto, na última análise, consta no relatório⁷, uma pequena evolução.

AS POLÍTICAS PÚBLICAS SOCIAIS E AS AQUISIÇÕES PARA O ENFRENTAMENTO DA PANDEMIA

Numa rápida retrospectiva é possível identificar que todos os desafios enfrentados pela sociedade e pelos Governos na administração de tantas demandas tem demonstrado quão complexo é construir uma sociedade em que haja justiça social, e um verdadeiro Estado Democrático de Direito. Para estruturar as práticas de atendimento às políticas públicas para a sociedade, são muitas demandas a serem efetivadas, desde infraestrutura, materiais, equipamentos, logística de entregas, recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis.

No aspecto referente às aquisições públicas, este é um tema especial, pois, no emaranhado da efetivação da política pública específica, muitas atividades de suporte se fazem necessárias. Assim, na área de educação, saúde, transportes, por exemplo, muitas atividades administrativas devem ser realizadas para melhorar a implementação e a eficácia de tais políticas. Um exemplo, na pandemia, foi a concessão de cestas básicas para os alunos das escolas públicas que se afastaram das atividades presenciais, ficando sem a merenda escolar. Para que isso ocorra, se faz necessário a aquisição de produtos alimentícios diferenciados e sua distribuição. Outro exemplo, foi a grande aquisição de vacinas de combate à COVID-19, o que demandou centenas de processos de compra pelo Brasil.

No Direito Administrativo as políticas públicas se materializam nas atividades desempenhadas pelo Estado, e sua implementação está inserida nas organizações estatais, nas três esferas de Governo do Poder Executivo, com a participação também das empresas públicas e sociedades de economia mista que direta ou indiretamente efetiva algumas políticas.

Observa-se no cumprimento de tais políticas está sempre presente a discussão em torno da escassez de recursos orçamentários para o seu cumprimento, e neste aspecto, destaca-se que o orçamento público deve cumprir sua finalidade pública, consoante BREUS, Thiago alerta que “antes de se falar na inexistência de recursos para o atendimento dos Direitos Fundamentais sociais, há que se perquirir se a função orçamentária do Estado se encontra em conformidade com as normas constitucionais”, ou seja, quais são as prioridades orçamentárias? Onde

está o planejamento estratégico e sua correlação com a finalidade institucional? O que dizer sobre a Governança? Essas perguntas induzem a sua apropriada resposta, que é o Interesse Público o mais importante a ser observado.

Desta forma, é possível compreender que a eficácia tão desejada depende de uma “coerência jurídica e institucional”, segundo BREUS, Thiago⁸, ou seja, em que pese as dificuldades de ordem econômica, sempre presentes, é imprescindível que haja vontade política para efetivá-la.

A COVID-19 E AS LICITAÇÕES PARA O SEU ENFRENTAMENTO

As licitações e as contratações públicas tiveram papel importante no combate à pandemia, por meio da operacionalização das compras de vacinas e demais insumos necessários, realizados pela instrumentalização da Lei nº 13.979/2020 e demais MP-Medidas Provisórias convertidas em Lei. Estas regulando todo o direito provisório e emergencial, chamado “direito de emergência” e que traz muitas dificuldades para os operadores de direito. Nas palavras do Professor FERNANDES, Jacoby ... [et al].⁹ “cabe utilizar normas de direito anterior, quando essas normas foram elaboradas para reger o tempo de anormalidade.” Estamos vivenciando tempos de anormalidade.

Para o combate ao inimigo “oculto” da pandemia, em março de 2020 foi publicado o Decreto Legislativo nº 6, reconhecendo o estado de calamidade pública até 31.12.2020 no qual se fundamenta as regras de extrapolação das regras fiscais (art. 65 da LC 101/2000). Assim, durante esse tempo vem sendo publicada várias MP’s – Medidas Provisórias que possibilitaram as diversas aquisições de bens e serviços, inclusive interferindo diretamente nas questões do direito do trabalho dos empregados e terceirizados.

A realização do teletrabalho, a redução e suspensão de jornada para se evitar as demissões, dada a paralisação de algumas atividades durante a pandemia foi tema constante durante esses dois últimos anos nas atividades desempenhadas pelos terceirizados nos contratos com a Administração Pública que foram significativamente impactadas. Essas contratações de serviços terceirizados representam uma parcela bastante expressiva na economia, em torno de 21 bilhões de reais (2015 a 2020) apenas para contratos de serviços terceirizados com disponibilização de mão de obra exclusiva¹⁰. Tais informações constataam que a grande quantidade de contratos de serviços (em torno de 10 mil) sendo executados em 2600 unidades de compras, são áreas de extrema importância na efetivação de políticas públicas, direta ou indiretamente.

Destaca-se então, que os contratos de serviços terceirizados com mão de obra exclusiva, citados, somados aos demais contratos de obras, e aquisição de materiais e produtos, representam efetivamente a dinâmica estatal na prestação dos serviços públicos que deve ter como objetivo interesse público envolvido. Mas, não se pode esquecer das compras públicas, essas foram ao mesmo tempo a solução para o enfrentamento da pandemia (em torno de 20 bi de reais)¹¹, mas, ao mesmo tempo também, trouxeram à tona a realidade crônica e sistêmica da corrupção nas licitações públicas, por meio de desvios constantes de recursos públicos.

ATÃO DESEJADA “BOA GOVERNANÇA” E A GESTÃO

A Boa Governança e a Gestão são institutos diferentes, porém, devem andar de mãos dadas na busca da qualidade do processo decisório e efetividade, e da qualidade da implementação, respectivamente. A governança pública organizacional segundo o TCU – Tribunal de Contas da União¹², envolve práticas de liderança, estratégia e controle, e neste contexto a sua avaliação pelos responsáveis com a finalidade de obter os resultados pretendidos.

Observando o Referencial para Avaliação de Governança do Centro de Governo (TCU, 2016)¹³, depreende-se que uma boa governança requer “a articulação política” e esta tem como finalidade permitir a realização das ações governamentais entre diversos atores (Governo e privado) na busca da realização das políticas. Entretanto, neste documento foi identificado que o nível de maturidade na Governança, e conforme relatório, “apenas 41% (sete) das dezessete políticas que tiveram o componente institucionalização avaliado apresentaram nível de maturidade elevado; 47% (oito) apresentaram nível intermediário e 12% (duas), nível inicial.” Em 2021 uma outra avaliação foi realizada conforme Acórdão 1637/2021 – TCU – Plenário, o TCU mais uma vez constata a baixa maturidade na Governança pública, desta vez relativa as aquisições públicas e a sua relação com o planejamento anual de contratações. Foram auditadas 72 instituições federais, e algumas situações foram identificadas, como por exemplo: “deficiências na usabilidade do Sistema PGC – Planejamento e Gerenciamento de Contratações.

A NOVA LEI DE LICITAÇÕES

No ano de 2021, em plena pandemia da COVID-19 foi publicada a Lei nº 14.133/2021, uma nova lei para as licitações públicas trazendo a quebra de vários paradigmas nas licitações e contratos, mas, ainda pendente de total utilização, pela ausência de regulamentos e mecanismos operacionais. Esta nova Lei não traz apenas regras licitatórias e contratuais, traz em seu bojo regras próprias de Governança, e regras especiais implícitas de um novo modelo de gestão de licitações e contratos, em que destacam-se o Planejamento, maior celeridade com a inversão de fases, novas modalidades, como o diálogo competitivo, formas de extinção novas de extinção dos contratos, soluções alternativas de controvérsias, e em especial, uma diretriz meritória e de difícil absorção prática, com novas regras de nulidade previstas no art. 147, trazendo inúmeras razões para não declará-la, no intuito de aproveitar e extrair todos os recursos possíveis de aproveitamento do processo, com vistas ao atendimento ao interesse público, envolvido.

Pois bem, a nova lei exige um novo comportamento da Administração Pública no sentido de implementar novas regras no procedimento licitatório, maiores cuidados na fase de Planejamento, com a instituição do ETP – Estudo Técnico Preliminar e a possível e necessária implementação de uma Gestão por Competências.

Das novidades trazidas pela Lei, a Gestão por Competências¹⁴ segundo o Decreto Federal nº 9.991/2019¹⁵ traz como objetivo a implementação de um

“Plano de Desenvolvimento de Pessoas – PDP” com o objetivo de “promover o desenvolvimento dos servidores públicos nas competências necessárias à consecução da excelência na atuação dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional”. Observa-se situação desafiadora para os órgãos da Administração pública federal, estadual, distrital e municipal, mediante a variedade de problemas culturais nas organizações. Destaca-se que a evolução do normativo em relação à Lei nº 8.666/93, anterior e ainda vigente, exige do mesmo modo, observância dos princípios da indisponibilidade e da supremacia do interesse público, mas, insere um critério de controle mais próximo, em estabelecer de forma expressa as linhas de controle nas atividades desempenhadas nessa lei. Neste ano cita-se ainda as seguintes legislações.

CONCLUSÃO

Este artigo teve como intuito abordar de forma sucinta como se efetivam as políticas públicas em tempos de pandemia da COVID-19, em especial no âmbito das aquisições públicas em tempos de pandemia.

Destacam-se os direitos sociais como instrumentos da dignidade humana e a presença da Administração pública, em especial o Poder Executivo, como principal ator para executar as políticas que façam concretizar tais direitos. Observa-se que o interesse público é a força motriz para efetivar a política orçamentária e nesse sentido o maior desafio está na implementação pelas organizações públicas.

Percebeu-se que ocorreram grandes mudanças com o enfrentamento à pandemia, e a presença da tecnologia teve bastante significado no desempenho das atividades administrativas, sobretudo com a inovação do trabalho em home-office. Desse modo, viu-se um importante novo tipo de trabalho surgir, este sendo realizado (virtualmente) fora da organização por meio da tecnologia.

Nesse contexto, pode-se resumir que na efetivação das políticas sociais, seja de saúde, de educação, ou outra qualquer, a logística e a infraestrutura necessária são institutos fundamentais para uma boa governança e gestão, e essa precisa de aprimoramento constante, mediante uma política de gestão por competências, esta inserida pela nova Lei de Licitações.

Por todo o exposto, pode-se concluir que há muito caminho ainda a percorrer no sentido de efetivar políticas sociais sustentáveis, visto que a pandemia mostrou a frágil situação em que se encontra as instituições públicas, mostrando seu baixo nível de maturidade no cumprimento das políticas públicas sociais. 

NOTAS

- 1 Declaração Universal dos Direitos Humanos. [Em linha]. [Consult. 23 dez. 2021]. Disponível em: <https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Pages/Language.aspx?LangID=por>.
- 2 Constituição da República Federativa do Brasil. [Em linha]. [Consult. 23 dez. 2021]. Ver (...)“Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade

- e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 90, de 2015)”. Parágrafo único. Todo brasileiro em situação de vulnerabilidade social terá direito a uma renda básica familiar, garantida pelo poder público em programa permanente de transferência de renda, cujas normas e requisitos de acesso serão determinados em lei, observada a legislação fiscal e orçamentária (Incluído pela Emenda Constitucional nº 114, de 2021). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao compilado.htm
- 3 Surto de uma doença com distribuição geográfica internacional muito alargada e simultânea. “pandemia”, in Dicionário Priberam da Língua Portuguesa [em linha], 2008-2020. [consultado em 30-03-2020]. Disponível em: <https://dicionario.priberam.org/pandemia>.
 - 4 OPAS- ORGANIZAÇÃO PANAMERICANA DE SAÚDE. [Em linha]. [Consult. 23 dez. 2021]. A COVID-19 é uma doença infecciosa causada pelo coronavírus SARS-CoV-2 e tem como principais sintomas febre, cansaço e tosse seca. Outros sintomas menos comuns e que podem afetar alguns pacientes são: perda de paladar ou olfato, congestão nasal, conjuntivite, dor de garganta, dor de cabeça, dores nos músculos ou juntas, diferentes tipos de erupção cutânea, náusea ou vômito, diarreia, calafrios ou tonturas Disponível em: <https://www.paho.org/pt/covid19>
 - 5 Lei 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. [Em linha]. [Consult. 23 dez. 2021]. Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l13979.htm
 - 6 O Direito Administrativo continua vivo durante a pandemia. [Em linha]. [Consult. 23 dez. 2021]. (...) “Em se tratando de momento singular, entretanto, as soluções buscadas devem permitir *acudir à emergência principal* (resguardar a saúde da população) sem desbordar dos *cânones jurídicos* que estruturam a atuação do Estado (no tocante aos limites à intervenção no mercado, por exemplo, e à necessária transparência e sujeição aos controles constitucionais)”. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-abr-23/interesse-publico-direito-administrativo-continua-vivo-durante-pandemia>
 - 7 TCU – TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. AC-2164-36/21-P. [Em linha]. [Consult. 23 dez. 2021]. (...) “Ao colaborar, decisivamente, portanto, para que a missão desta Casa seja atingida, considero extremamente enfática a melhoria apresentada nos indicadores de governança e gestão. O iGG – perfil integrado de governança e gestão, apurado em 2021, demonstra que foram aperfeiçoadas as capacidades de governança e gestão das organizações em relação a 2018, que já havia sido melhor que 2017. O número de organizações com iGG em estágio aprimorado passou de 8% para 18%, em estágio intermediário, de 44% para 60%, reduziu-se de 48% para 22% as organizações no estágio inicial ou inexistente”. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/AC-2164-36%252F21-P/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520>
 - 8 BREUS, Thiago Lima. Políticas públicas no Estado Constitucional: problemática da concretização dos Direitos Fundamentais pela Administração Pública brasileira contemporânea. Segundo BREUS afirma : O resultado, porém, das políticas públicas não depende apenas da sua viabilidade econômica, mas também da sua coerência jurídica e institucional. O que é mais perceptível no caso das políticas públicas de desenvolvimento de longo prazo está na afirmação de que possuem o objetivo de melhoria das condições sociais da população. Belo Horizonte: Fórum, 2007. 287 p.
 - 9 FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby ... [et al]. Direito provisório e a emergência do Co-

- ronavírus: ESPIN – Covid-19; critérios e fundamentos. Direito Administrativo, financeiro. (Responsabilidade Fiscal), Trabalhista e Tributário: um mundo diferente após a COVID-19. 1.Reimpressão – Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 21 e 22.
- 10 BRASIL, Franklin. SUBSÍDIOS PARA GESTÃO DE RISCOS EM TERCEIRIZAÇÃO. [Em linha]. [Consult. 23 dez. 2021]. Segundo Franklin (...) “A extração foi realizada pela plataforma de consulta gerencial, DW Comprasnet. Extraíram-se contratos assinados de 2015 a 2020 (nesse último ano, até outubro), licitados por pregão eletrônico, categorizados como “serviço”, contendo palavras-chave (vide Anexo), no campo “descrição de objeto do contrato”, que pudessem filtrar os tipos mais comuns de funções terceirizadas: apoio administrativo, vigilância, limpeza, manutenção predial e manutenção de elevador ou ar-condicionado”. Disponível em: <https://3rcapacita.com.br/artigo/subsidios-para-gestao-de-riscos-em-terceirizacao-estatisticas-de-contratos-federal>.
- 11 Painel de Compras COVID-19. [Em linha]. [Consult. 24 dez. 2021]. Dados atualizados até 24 de dezembro de 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/painel-covid>
- 12 Brasil. Tribunal de Contas da União. [Em linha]. [Consult. 23 dez. 2021]. Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU / Tribunal de Contas da União. Edição 3 – Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado – Secex Administração, 2020. 242 p. (...) Governança organizacional: (...) “É a aplicação de práticas de liderança, de estratégia e de controle, que permitem aos mandatários de uma organização pública e às partes nela interessadas avaliar sua situação e demandas, direcionar a sua atuação e monitorar o seu funcionamento, de modo a aumentar as chances de entrega de bons resultados aos cidadãos, em termos de serviços e de políticas públicas”. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/organizacional/levantamento-de-governanca/levantamento-de-governanca.htm>
- 13 Tribunal de Contas da União. Acórdão 2608/2018. [Em linha]. [Consult. 23 dez. 2021]. (...) “a articulação política constitui a competência do centro de governo de articular-se com as diversas partes interessadas (do Executivo, do Legislativo, partidos políticos, entes federativos, setor privado, organismos não governamentais, sociedade civil) com vistas a garantir que os atores envolvidos nas ações governamentais trabalhem em busca da consecução de políticas coerentes e contínuas, evitando fragmentação, redundância ou sobreposição”. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/OR2019/TCU-2018/Acordao26082018-TCU-Plenario.pdf>
- 14 De acordo com ANEXO DA RESOLUÇÃO Nº 347/CNJ, de 13.10.2020, define-se como Gestão por Competências: “X – Gestão por Competências: práticas integradas de gestão de pessoas, fundamentadas pela identificação, gerenciamento e alinhamento das competências em seus diferentes níveis, de forma a agregar valor à visão, à missão e aos objetivos da organização.
- 15 Decreto nº 9.991, de 28 de agosto de 2019. Dispõe sobre a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e regulamenta dispositivos da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, quanto a licenças e afastamentos para ações de desenvolvimento.

REFERÊNCIAS

Declaração Universal dos Direitos Humanos. [Em linha]. [Consult. 23 dez. 2021]. Disponível em: <https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Pages/Language.aspx?LangID=por>.

- Constituição da República Federativa do Brasil. [Em linha]. [Consult. 23 dez. 2021]. Ver (...) “Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 90, de 2015)”. Parágrafo único. Todo brasileiro em situação de vulnerabilidade social terá direito a uma renda básica familiar, garantida pelo poder público em programa permanente de transferência de renda, cujas normas e requisitos de acesso serão determinados em lei, observada a legislação fiscal e orçamentária (Incluído pela Emenda Constitucional nº 114, de 2021). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm
- Pandemia. Surto de uma doença com distribuição geográfica internacional muito alargada e simultânea. “pandemia”, in Dicionário Priberam da Língua Portuguesa [em linha], 2008-2020. [consultado em 30-03-2020]. Disponível em: <https://dicionario.priberam.org/pandemia>.
- OPAS- ORGANIZAÇÃO PANAMERICANA DE SAÚDE. [Em linha]. [Consult. 23 dez. 2021]. A COVID-19 é uma doença infecciosa causada pelo coronavírus SARS-CoV-2 e tem como principais sintomas febre, cansaço e tosse seca. Outros sintomas menos comuns e que podem afetar alguns pacientes são: perda de paladar ou olfato, congestão nasal, conjuntivite, dor de garganta, dor de cabeça, dores nos músculos ou juntas, diferentes tipos de erupção cutânea, náusea ou vômito, diarreia, calafrios ou tonturas. Disponível em: <https://www.paho.org/pt/covid19>
- Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. [Em linha]. [Consult. 23 dez. 2021]. Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/13979.htm
- O Direito Administrativo continua vivo durante a pandemia.* [Em linha]. [Consult. 23 dez. 2021]. (...) “Em se tratando de momento singular, entretanto, as soluções buscadas devem permitir acudir à emergência principal (resguardar a saúde da população) sem desbordar dos cânones jurídicos que estruturam a atuação do Estado (no tocante aos limites à intervenção no mercado, por exemplo, e à necessária transparência e sujeição aos controles constitucionais)”. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-abr-23/interesse-publico-direito-administrativo-continua-vivo-durante-pandemia>
- TCU – TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. AC-2164-36/21-P. [Em linha]. [Consult. 23 dez. 2021]. (...) “Ao colaborar, decisivamente, portanto, para que a missão desta Casa seja atingida, considero extremamente enfática a melhoria apresentada nos indicadores de governança e gestão. O iGG – perfil integrado de governança e gestão, apurado em 2021, demonstra que foram aperfeiçoadas as capacidades de governança e gestão das organizações em relação a 2018, que já havia sido melhor que 2017. O número de organizações com iGG em estágio aprimorado passou de 8% para 18%, em estágio intermediário, de 44% para 60%, reduziu-se de 48% para 22% as organizações no estágio inicial ou inexistente”. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/AC-2164-36%252F21-P/%2520/DTRELEVANCIA%-2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520>
- BREUS, Thiago Lima. Políticas públicas no Estado Constitucional: problemática da concretização dos Direitos Fundamentais pela Administração Pública brasileira contemporânea. Segundo BREUS afirma: O resultado, porém, das políticas públicas não depende apenas da sua viabilidade econômica, mas também da sua coerência jurídica e institucional. O que é mais perceptível no caso das políticas públicas de desenvolvi-

mento de longo prazo está na afirmação de que possuem o objetivo de melhoria das condições sociais da população. Belo Horizonte: Fórum, 2007. 287 p.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby ... [et al.]. Direito provisório e a emergência do Coronavírus: ESPIN – Covid-19; critérios e fundamentos. Direito Administrativo, financeiro. (Responsabilidade Fiscal), Trabalhista e Tributário: um mundo diferente após a COVID-19. 1. Reimpressão – Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 21 e 22.

BRASIL, Franklin. SUBSÍDIOS PARA GESTÃO DE RISCOS EM TERCEIRIZAÇÃO. [Em linha]. [Consult. 23 dez. 2021]. Segundo Franklin (...) “A extração foi realizada pela plataforma de consulta gerencial, DW Comprasnet. Extraíram-se contratos assinados de 2015 a 2020 (nesse último ano, até outubro), licitados por pregão eletrônico, categorizados como “serviço”, contendo palavras-chave (vide Anexo), no campo “descrição de objeto do contrato”, que pudessem filtrar os tipos mais comuns de funções terceirizadas: apoio administrativo, vigilância, limpeza, manutenção predial e manutenção de elevador ou ar-condicionado”. Disponível em: <https://3rcapacita.com.br/artigo/subsidios-para-gestao-de-riscos-em-terceirizacao-estatisticas-de-contratos-federal>.

Painel de Compras COVID-19. [Em linha]. [Consult. 24 dez. 2021]. Dados atualizados até 24 de dezembro de 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/painel-covid>

Brasil. Tribunal de Contas da União. [Em linha]. [Consult. 23 dez. 2021]. Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU / Tribunal de Contas da União. Edição 3 – Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado – Secex Administração, 2020. 242 p. (...) Governança organizacional: (...) “É a aplicação de práticas de liderança, de estratégia e de controle, que permitem aos mandatários de uma organização pública e às partes nela interessadas avaliar sua situação e demandas, direcionar a sua atuação e monitorar o seu funcionamento, de modo a aumentar as chances de entrega de bons resultados aos cidadãos, em termos de serviços e de políticas públicas”. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/organizacional/levantamento-de-governanca/levantamento-de-governanca.htm>

Tribunal de Contas da União. Acórdão 2608/2018. [Em linha]. [Consult. 23 dez. 2021]. (...) “a articulação política constitui a competência do centro de governo de articular-se com as diversas partes interessadas (do Executivo, do Legislativo, partidos políticos, entes federativos, setor privado, organismos não governamentais, sociedade civil) com vistas a garantir que os atores envolvidos nas ações governamentais trabalhem em busca da consecução de políticas coerentes e contínuas, evitando fragmentação, redundância ou sobreposição”. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/OR2019/TCU-2018/Acordao26082018-TCU-Plenario.pdf>

ANEXO DA RESOLUÇÃO Nº 347/CNJ, de 13.10.2020: define-se como Gestão por Competências: “X – Gestão por Competências: práticas integradas de gestão de pessoas, fundamentadas pela identificação, gerenciamento e alinhamento das competências em seus diferentes níveis, de forma a agregar valor à visão, à missão e aos objetivos da organização.

Decreto nº 9.991, de 28 de agosto de 2019. Dispõe sobre a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e regulamenta dispositivos da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, quanto a licenças e afastamentos para ações de desenvolvimento.



MADELINE ROCHA FURTADO é Professora e Coordenadora Científica dos Cursos da Licittare.

Ano 2021, Covid e Segurança Pública

■ POR LÍBERO PENELLO DE CARVALHO FILHO

“É importante que tenhamos em mente o quanto ainda estamos no começo do entendimento e adequação a esta nova realidade pós-covid-19, o quanto as verdades de hoje se tornam as inconsistências de amanhã, o quanto uma nota oficial pode ser desmentida pela ciência de um dia para o outro. Neste sentido, nada mais natural que os linchamentos em praça pública de hoje sejam o constrangimento equivocado desnudado amanhã.”



Para entender o que acontece hoje, precisamos saber o que houve ontem, pois a História é cíclica, como cíclico é o comportamento dos homens e das sociedades. O homem enfrentou pestes e pandemias ao longo dos séculos e, com maior ou menor semelhança, os problemas gerados neste enfrentamento se verificaram numa curiosa repetição na essência.

Tomem-se como exemplos alguns marcos históricos, como a peste negra na idade média, a revolta da vacina no Rio de Janeiro de 1904, a gripe espanhola em 1918, a Covid-19 e veremos como a desinformação, a credice e a deletéria exploração política do problema foram acontecimentos sempre presentes nestes momentos.

O diferencial, na atual pandemia da Covid-19, é sua ocorrência num período de revolução informacional, computacional, científica e tecnológica, onde redes sociais e o trânsito digital trazem uma nova dimensão à forma como é vista e enfrentada a Covid-19. Neste panorama, uma das áreas mais sentidas, mais vulneráveis e onde se verificam novas propostas de abordagem, estudos e ação pós-pandemia é exatamente a segurança pública.

O cenário de alteração global traz o aparecimento de novas técnicas investigativas, novos meios de produção de prova, novas políticas e novas ferramentas na segurança pública. Antes, porém, verifiquemos o retrospecto histórico.

A “PESTE NEGRA”

No século XIV, uma pandemia denominada “peste negra” assolou a Europa, provavelmente a partir do ano de 1348. Juntamente com as revoltas camponesas e uma crise crescente no feudalismo, a “peste negra” foi uma das causas do forte abalo sofrido pela chamada “baixa idade média”.

Tal como nas pandemias posteriores, atribuiu-se origem asiática chinesa à “peste negra”, sendo que a intensa navegação comercial entre Oriente e Ocidente teria sido o principal meio de disseminação da doença causada pelo bacilo *Yersina pestis*.

Desembarcando em cidades portuárias do Mediterrâneo, principalmente os portos de Gênova e Veneza, a “peste negra” dizimou cerca de ¼ da população europeia. Numa Europa que desconhecia regras básicas de higiene, a peste foi transmitida, num primeiro momento, por ratos e pulgas e, depois, também por via aérea.

Há também o relato de que ao voltarem da guerra contra os mongóis, em 1346, genoveses trouxeram da Crimeia ratos que disseminaram a peste na Europa.

O termo “peste negra” foi cunhado em virtude das manchas escuras que surgiam na pele dos doentes. Outro nome da peste era “peste bubônica”, pois os doentes também apresentavam inchaços aos quais se chamava “bubos”.

A gravidade da peste era tal que, em determinado momento, o número de mortos era maior do que o número de vivos para enterrá-los. Cidades inteiras pereciam em curto espaço de tempo.

Padres e monges eram os principais responsáveis pelo enterro dos corpos, mas, a certa altura, já não havia tais clérigos para fazê-lo a contento, e os corpos

eram deixados expostos ao tempo. Foram 16 anos de peste, de 1343 a 1359, nos quais cerca de 25 milhões de pessoas morreram.

Com sintomas como dores no corpo, febre alta, tosse, sede, sangramento no nariz e outros orifícios, inchaço nos gânglios e aparecimento de bulbos, a peste matava com uma rapidez impressionante.

O isolamento dos doentes, bebidas feitas à base de valeriana e verbena e o uso de ervas aromáticas eram o único tratamento conhecido na época. As autoridades também providenciaram o isolamento de áreas inteiras atingidas.

A peste só foi controlada com a adoção de medidas de higiene como isolamento de doentes, construção de hospitais e cremação dos cadáveres. Importante salientar que a doença não foi erradicada, pois até o início do século XX foram registrados surtos de peste bubônica. Até os dias de hoje, cerca de três mil pessoas morrem desta doença anualmente no mundo.

A peste foi contemporânea da Guerra dos Cem Anos, entre França e Inglaterra, o que contribuiu para uma radical alteração no cenário social e econômico mundial, com revoltas camponesas por maiores salários em virtude da diminuição da mão de obra, enquanto a igreja católica viu aumentar a procura pela venda de indulgências

No Brasil, a “peste negra” se fez sentir mais de 1900 a 1907, sendo registrados os primeiros casos em Santos - SP, em outubro de 1899, mas foi o Rio de Janeiro quem sentiu mais os efeitos nocivos da peste, a qual se uniu à febre amarela e à varíola para fustigar a população carioca. Isolar os navios que vinham do Porto, em Portugal e encomendar, da França, soro antipeste não foram suficientes para deter o avanço da doença. O soro, inclusive, vinha em muito pouca quantidade. A cidade de Santos chegou a ser isolada.

Tudo somente melhorou a partir do momento em que o Instituto Butantan passou a produzir o soro antipestoso.

A REVOLTA DA VACINA – QUANTAS SEMELHANÇAS!

Corria o mês de novembro do ano de 1904 quando a população carioca, enfurecida com o que considerava uma ameaça à sua saúde, invadiu as ruas para protestar contra a vacinação imposta pelo Estado. A despeito de açoitado por males como febre amarela, peste bubônica e varíola, o povo não reagiu bem a Oswaldo Cruz e a política de vacinação na época.

Insufladas pelos boatos e notícias falsas (hoje conhecidas como *fake news*), cerca de 945 pessoas foram presas, 110 foram feridas e 30 pereceram nos violentos protestos do início do século XX, além dos 461 presos deportados para a região norte e condenados a trabalhos forçados.

Poucos anos antes, Oswaldo Cruz havia sido glorificado pelo controle da peste bubônica. Trouxera a novidade da França, fruto de seus estudos de microbiologia no Instituto Pasteur, contando com a parceria valiosa de Vital Brazil, Emílio Ribas e Adolpho Lutz. Já diretor geral de saúde pública do governo federal, Oswaldo Cruz trouxe de Cuba a técnica de erradicar os focos do mosquito *aedes aegypti* como forma de combater a febre amarela.

Já nesta ação, Oswaldo Cruz enfrentou a ira da população, mas os efeitos benéficos logo apareceram e, com o número de casos caindo, pacificaram-se os ânimos. Só faltava agora controlar a varíola, e foi aí que começaram os problemas. Com 800 mil habitantes, ocupação urbana desordenada e conseqüente rede de esgoto e coleta de lixo precárias, a população do Rio de Janeiro era vítima da varíola, cólera, tuberculose, sarampo, difteria.

A varíola era a mais mortal destas doenças, não tinha tratamento conhecido e matava em larga escala. Em 1904, um surto de varíola matou 3.500 pessoas no Rio de Janeiro, o que levou Oswaldo Cruz a encaminhar ao governo uma solicitação para que, via Congresso, tornasse a vacinação obrigatória no Brasil.

Não que a vacina fosse algo novo. Edward Jenner a desenvolvera em 1796. No Rio de Janeiro, crianças eram obrigadas a se vacinarem desde 1837. Já os adultos, por legislação municipal, eram também obrigados a se vacinarem, mas como a produção de vacina era muito baixa, esta obrigatoriedade não era seguida, sem qualquer penalidade correspondente.

Com a edição da Lei nº 1.261 de 31/10/1904, as autoridades sanitárias passaram a ter um poder maior sobre a fiscalização e imposição das políticas públicas de saúde, inclusive aplicando multas a quem se recusasse a tomar a vacina e exigindo atestado de vacinação para ingresso em escolas, conseguir empregos, realizar viagens, por exemplo.

A exploração política desta questão de saúde foi grande, principalmente por grupos contrários ao Presidente da República Rodrigues Alves, grupos estes que criaram a Liga Contra a Vacina Obrigatória.

A população passou a ser alimentada por toda sorte de notícias falsas e boatos. Todos temiam que suas casas passassem a ser invadidas rotineiramente e chegou a ser difundido o boato de que quem tomasse a vacina contra a varíola passaria a se parecer com um boi, pois a vacina era produzida a partir do vírus causador da varíola bovina.

A Liga Contra a Vacina Obrigatória liderou a revolta, que eclodiu em 10 de novembro de 1904, com tiros, trânsito impedido, confusão, bondes incendiados, iluminação pública quebrada, depredação de prédios públicos e até derrubada de árvores. Durou dias a revolta, que só foi controlada com a decretação de estado de sítio e a posterior revogação da lei.

A situação ficou mais complicada quando cadetes da Escola Militar da Praia Vermelha enfrentaram tropas do governo na Rua da Passagem e cerca de duas mil pessoas no bairro da Saúde foram reprimidas pelo exército.

É curioso notar como são semelhantes estas duas realidades: a vivida em 1904 e a que ora se apresenta com a Covid-19. Em 1908, a própria população passou a procurar o serviço de saúde para se vacinar contra a varíola, após um surto que matou 6.500 pessoas no Rio de Janeiro.

A GRIPE ESPANHOLA E A COVID-19

Outro paralelo histórico é o que se pode fazer entre a gripe espanhola que assolou o planeta e a Covid-19. Ambas as pandemias, com alto número de vítimas. E, mais uma vez, notícias falsas, remédios “milagrosos” e polêmica

envolvendo a condução das políticas públicas de saúde castigaram a população do início do século XX

A gripe espanhola atingiu o ser humano numa escala pandêmica de graves consequências. Sem medicina avançada e preparada para corretamente combater esta doença, cerca de 50 milhões de pessoas faleceram no planeta durante os dois anos em que durou a pandemia, a qual, por sinal, só foi superada com a imunidade natural adquirida.

Em setembro de 1918, a gripe espanhola chegou ao litoral brasileiro, trazida no navio Demerara, que desembarcou viajantes contaminados, expondo de forma acentuada uma desigualdade social que faz parte de nossa formação histórica. Tanto na gripe espanhola quanto na Covid-19, o processo de interiorização se verificou de forma clara: viajantes vindos do exterior trouxeram ambos os males, os quais, aos poucos, foram se interiorizando e se dirigindo para as classes sociais mais desfavorecidas.

Outros pontos coincidentes entre gripe espanhola e Covid-19 foram: o súbito crescimento exponencial de internações hospitalares e consequente colapso de estruturas de saúde; a linguagem científica de difícil acesso popular, o que gerou soluções caseiras nada confiáveis; falas contraditórias dentro do próprio corpo médico, revelando o quanto é difícil o enfrentamento de uma doença nova e desconhecida.

Apenas dois meses após sua chegada ao Brasil, a gripe espanhola já colocara todo o país em condição de alerta, matando mais onde a população era mais vulnerável. Os centros urbanos concentravam o atendimento médico, e o interior do país estava desassistido. Uma grave crise de desabastecimento se seguiu à incidência da gripe espanhola.

E, tanto em 1918 quanto agora, o discurso médico e o discurso estatal apresentaram discrepâncias, mas o Estado tratou de modificar seu sistema de saúde pública já em 1919, criando o Ministério da Saúde Pública e iniciando um projeto emergencial de organização sanitária nacional.

A Covid-19 encontrou o Brasil ao abrigo do Sistema Único de Saúde, o que minorou os efeitos da pandemia do coronavírus no Brasil, a despeito das semelhanças entre ambas as pandemias separadas por um século. Tanto em 1918 quanto agora, o negacionismo, a exploração política, a desinformação, fizeram parte de nosso cotidiano.

Chama a atenção, em 1918, logo após a chegada da gripe espanhola ao Brasil, a veiculação, pelos jornais, de posicionamento da Academia Nacional de Medicina, dando conta de que era apenas uma simples gripe. Apesar de cem anos passados e tantos avanços científicos, a presença de uma doença nova e sem tratamento deu azo a afirmações de que tudo não seria uma gripe. E, tal como na Covid-19, os pesquisadores sugerem uma origem asiática para a gripe espanhola, apesar de o primeiro caso registrado oficialmente ter sido o de Albert Gitchell, cozinheiro do acampamento militar de Funston, em Fort Riley, no Kansas, nos Estados Unidos, em março de 1918.

O termo “gripe espanhola” foi o mais difundido porque a imprensa espanhola era quem mais a divulgava e, como a Espanha não participava da I

Guerra Mundial, esta nomenclatura evitava mais melindres políticos entre os países combatentes.

A SEGURANÇA PÚBLICA E A COVID-19

Uma das primeiras preocupações quando ocorre um evento da dimensão de uma pandemia mortal é a ordem pública. Desabastecimento, falta de observância de prioridades no atendimento médico, vacinas contrabandeadas, revoltas populares, tudo deságua diretamente na manutenção da ordem e da segurança pública.

Se, por um lado, já havia antes da pandemia alguma deficiência nos recursos e no atendimento vinculado à segurança pública, por outro lado esta mesma pandemia incentivou a criação, desenvolvimento e implementação de ferramentas e técnicas digitais de investigação e produção documental.

Os treinamentos e cursos de qualificação online, que antes eram pouco explorados, passaram a fazer parte da rotina do servidor da segurança pública. O crime, no entanto, parece não ter se abalado na pandemia. Afinal, o estado paralelo do crime não precisa respeitar leis, métodos, procedimentos, a pessoa humana e nem a Constituição. Pelo contrário, com a pandemia, pretensas medidas sanitárias passaram a criar obstáculo à ação de combate ao crime.

Caso termine a pandemia, ou seja, caso controlada a Covid 19, a digitalização da qualificação e treinamento policial poderá, finalmente, ser colocada à prova na realidade das ruas. Ferramentas como softwares de geolocalização e geoprocessamento de dados são desenvolvidas todo dia, dando auxílio imprescindível na identificação de áreas vulneráveis.

No campo processual administrativo e penal, audiências e depoimentos via rede compartilhada, em plataformas específicas para este fim, resultam em maior celeridade, e sua maior implantação estaria ainda sendo discutida em intermináveis e bizantinos debates, enquanto a realidade caminha a passos largos lá fora, caso a pandemia não empurrasse o homem para frente.

Além das sempre presentes preocupações com a saúde física e mental dos servidores da segurança pública, o esquema vacinal e o atendimento psicológico em virtude da pandemia passaram a fazer parte das políticas públicas e dos serviços de acompanhamento psicológico das instituições de segurança, mormente considerando que, ao contrário de outras instituições, o serviço policial não pode se dar ao luxo de atuar de forma remota.

A suspensão de eventos como festas, bailes, shows, carnaval, micaretas, feiras, ajudou em muito na diminuição de bebedeiras, confusões, lesões corporais, assédio e mesmo mortes. Com isto, o efetivo das polícias pôde ser mais bem aproveitado na segurança pública. Apenas como exemplo, o Estado do Espírito Santo terminou o mês de novembro de 2021 com o menor número de homicídios dos últimos 25 anos.

Novos equipamentos e itens passaram a fazer parte do cotidiano do policial. A máscara, o álcool 70%, por exemplo.

Ilícitos ligados à saúde tiveram uma nova abordagem, mais incisiva, a partir do ano de 2020, sendo delineadas, via corte constitucional, competências

concorrentes entre União, estados e municípios. E uma espécie de “criminalização transversa” surgiu com a edição de decretos que traziam proibições de comportamentos e consequentes penalidades administrativas. Na esfera federal, a Lei nº 14.019/2020 trouxe a obrigatoriedade do uso de máscaras.

Desvios de respiradores, supostas divergências entre valores de licitação para aquisição de equipamentos e os produtos efetivamente adquiridos, são alguns dos problemas com os quais as polícias passaram a ter de lidar.

É de suma importância, porém, o alerta para uma tentativa oportunista de grupos teóricos ideológicos, no intuito de tentarem se aproveitar da comoção pandêmica para implantar uma alteração paradigmática na rotina policial. Com eufemismos como “senso humanitário no combate à pandemia”, estes grupos acadêmicos, políticos e ideológicos tentam impor uma “humanização” das polícias que, na verdade, nada mais é do que seu enfraquecimento.

A falta de investimentos, de prerrogativas e autonomia às polícias, bem como a falta de uma legislação eficaz e não leniente com o crime, não interessa àqueles que, por motivação política e ideológica, querem manter seus feudos de poder ou, ainda, por motivos classistas ou pessoais, não querem abrir mão de privilégios que propiciam imunidade à lei.

Táticas como explorar de forma espetacular qualquer menor sinal de embate policial ou desacreditar as instituições policiais são as mais comuns, rezando na cartilha dos antigos ideólogos que criam ser o criminoso necessário para desestabilizar a sociedade e o estado a serem dominados.

O risco real, porém, é de tornar a sociedade inteiramente desprotegida de forma irreversível, aos moldes da polícia imbecilizada mostrada no filme “O Demolidor”, produção americana dos anos 90, com Sylvester Stallone e Wesley Snipes, onde uma polícia desarmada e sorridente não tem poder para lidar com o crime.

Em nosso livro “Internet, pandemia e ódio – por que estamos tão idiotas?” (Ed. Toth, 2021), já questionávamos:

“A grande pergunta que surge daí é: mas a quem interessaria o enfraquecimento da força policial? A resposta traduz-se numa soma de fatores: a) há quem historicamente queira controlar a polícia, como forma de aumentar poder institucional; b) há quem efetivamente controla a polícia, a força política que precisa da força policial para poder governar e manter os governados sob o poder estatal; c) há quem nem controla nem queira historicamente controlar a polícia, mas por ela nutre ódio, pois a hierarquia e força da instituição policial são obstáculos ao projeto de tomada do poder por estes que têm ranço da atividade policial.

“A ideologia que tem a visão de que o criminoso é um instrumento necessário ao enfraquecimento do estado e da sociedade para garantir a ascensão de determinada classe política ao poder só pode mesmo detestar a polícia. A segurança pública é a única política pública que causa conflito existencial na classe política.

“Por um lado, dotar as polícias de pessoal, armamento, proteção, veículos, laboratórios científicos, preparo intelectual, autonomia total, certamente levaria a uma enorme melhora na segurança e manutenção da vida de todos, portanto, conferiria mais votos ao governante e à classe política.

“Por outro lado, adotar tais medidas poderia fazer com que a polícia se tornasse suficientemente eficiente e boa para prender o próprio governante e a classe política, risco que preferem não correr.

Em “O demolidor”, *uma polícia imbecilizada, pacifista, camarada e sem armas é incapaz de lidar com o crime e a violência reais*.

Em artigo de nossa lavra, intitulado “A ocupação territorial como follow-up necessário nas operações policiais” (2021), ressaltamos:

“Ora, parece que o processo é justamente o contrário: a pandemia evidenciou o quanto é essencial e necessária a polícia, sem possibilidade lógica de prestação de seus serviços via remota, não presencial. E a pandemia evidenciou também a necessidade do reforço legal, institucional, técnico e político da polícia, na medida em que mais necessária se fez a presença policial em áreas vulneráveis.

“A segurança pública necessita de uma política multissetorial, com participação conjugada entre diversas instituições, mas coordenadas por instância própria, como, por exemplo, uma subsecretaria de coordenação estratégica, que passe a integrar a estrutura da Senasp e ligue as pontas soltas do sistema sócio-criminal. Atualmente, polícias, MP, judiciário, assistência social, trabalho, educação e saúde não trabalham de forma integrada para a obtenção de resultados eficazes na segurança pública.

“Nosso sistema de segurança pública encontra-se disciplinado na Constituição Federal e Lei nº 13.675/2018. Um erro de nossa Constituição Federal foi o de ter repartido

“as competências da União, estados e municípios, de forma concorrente, no que concerne à saúde e à educação, mas não fazê-lo, de igual modo, com a segurança pública, cuja competência foi estabelecida entre união e estados, apenas” (CARVALHO FILHO, 2021).

“Os municípios, hoje em dia, trabalham com instituições e políticas que tentam compensar esta falta de previsão legislativa constitucional, como Gabinetes de Gestão Integrada Municipal – GGIM’s ou Conselhos Municipais de Segurança. Estas iniciativas, na prática, não são plenamente exercitadas, deixando de haver nelas um engajamento da coletividade, pois são tais órgãos desprovidos de poder deliberativo e coator.

“Municípios há que adotam a criação de secretarias de defesa e respectiva guarda municipal, porém são em número minoritário estes municípios, não havendo ainda uma implantação de secretarias em número suficiente de municípios que leve a algum resultado expressivo nacionalmente.

“E aqui se aponta a importância da criação do Sistema Único de Segurança Pública – SUSP, plataforma que integra as diferentes secretarias de segurança pública dos estados e Distrito Federal.

“Criado em 11 de junho de 2018 através da Lei nº 13.675, o SUSP “disciplina a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, nos termos do § 7º do art. 144 da Constituição Federal; cria a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS); institui o Sistema

Único de Segurança Pública (Susp); altera a Lei Complementar nº 79, de 7 de janeiro de 1994, a Lei nº 10.201, de 14 de fevereiro de 2001, e a Lei nº 11.530, de 24 de outubro de 2007; e revoga dispositivos da Lei nº 12.681, de 4 de julho de 2012.” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2018)

“A importância desta lei é no sentido de que, corrigindo a falha constitucional sem alterar o sentido perseguido pelo legislador constituinte, traz o município para o centro do palco de atuações estatais em prol da segurança pública. Em todos os seus artigos, a supracitada lei inclui o município na política de segurança pública nacional. Por exemplo:

Art. 2º A segurança pública é dever do Estado e responsabilidade de todos, compreendendo a União, os Estados, o Distrito Federal e os *Municípios*, no âmbito das competências e atribuições legais de cada um. (grifo nosso)

Art. 3º Compete à União estabelecer a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS) e aos Estados, ao Distrito Federal e aos *Municípios estabelecer suas respectivas políticas*, observadas as diretrizes da política nacional, especialmente para análise e enfrentamento dos riscos à harmonia da convivência social, com destaque às situações de emergência e aos crimes interestaduais e transnacionais.

...

Art. 22 ...

§ 1º *As políticas públicas de segurança não se restringem aos integrantes do Susp, pois devem considerar um contexto social amplo, com abrangência de outras áreas do serviço público, como educação, saúde, lazer e cultura, respeitadas as atribuições e as finalidades de cada área do serviço público.*

...

§ 5º Os Estados, o Distrito Federal e os *Municípios deverão*, com base no Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social, elaborar e implantar seus planos correspondentes em até 2 (dois) anos a partir da publicação do documento nacional, sob pena de não poderem receber recursos da União para a execução de programas ou ações de segurança pública e defesa social. (grifos nossos)

“A verdadeira e eficaz política de segurança pública preocupa-se com o antes (a prevenção do crime), o durante (as ações repressivas policiais) e o depois (o *follow-up*, com a ocupação do território abordado, o monitoramento e recolocação do criminoso ex-presidiário e recém-liberto).

“A lógica é simples: sem a participação da sociedade e a presença do Estado, abre-se uma lacuna social preenchida pelo criminoso. Um exemplo são as favelas, onde o ser humano não é lembrado como cidadão e o chefe local do tráfico é polícia e juiz, é governo e sacerdote.

“O fato é que a exequibilidade das ocupações territoriais pós-operacionais está intimamente ligada à participação de toda a sociedade, juntamente com o Estado, na erradicação de territórios do crime. O Estado não pode se fazer presente em zonas vulneráveis social e economicamente somente quando ali promove operações policiais.

“Pelo contrário, o Estado deve se fazer presente sempre, em todas as horas, através não só das operações policiais, mas também pela implantação de escolas, de postos policiais, de centros de recreação desportiva.

“Somente a mobilização da comunidade local, em conjunto com a ação estatal, poderá preencher o vazio institucional que se nota em tais comunidades. Entrar na comunidade, realizar uma operação policial e depois sair, sem deixar sua presença gravada no local, torna ineficaz a política de segurança pública de um estado. Este espaço deixado vago será preenchido por um novo traficante, uma nova quadrilha, um braço de facção criminosa.

“Por isto, é importante fortalecer os governos municipais, abrir escolas, reestruturar escolas já existentes. A grade escolar também tem importante papel na implantação de uma cultura de valores e princípios, assim como uma política de acompanhamento psicossocial de famílias, de focalização de evasão escolar, de tratamento terapêutico de dependentes químicos, por exemplo.

...

“A ocupação territorial pós-operacional será exequível na medida em que superados obstáculos comuns em se tratando de políticas públicas: mobilização, orçamento, manutenção. A mobilização se dá através da ação integrada em torno de uma secretaria ou órgão central que coordene os diferentes setores governamentais: saúde, educação, assistência social, educação e segurança pública.

“O orçamento e a manutenção das ocupações não serão obstáculo caso haja coparticipação de municípios e sociedade civil, sem desconsiderar apoio da iniciativa privada. Trata-se, aqui, de fazer valer a expressão constitucional “dever do Estado e responsabilidade de todos” em todo seu espectro de atuação. Somente com a ocupação territorial pós-operacional será possível minorar a recorrência do crime e da violência em regiões alvo de operações policiais.”

O uso das ferramentas de georreferenciamento, que cresceu ainda mais durante a pandemia, possibilitou a evolução da análise criminal de forma exponencial. São ferramentas que elaboram mapas, índices, delimitação de áreas sensíveis, imagens, essenciais na avaliação, implantação e execução de políticas públicas de segurança.

Temas como “Poder do GIS e do Location Intelligence no setor Sucrenergético”, “ArcGIS Enterprise na Gestão Imobiliária da Terracap”, “Catálogo de Imagens do COMAE – Uma solução para o armazenamento de imagens”, “GIS e o Location Intelligence para mudanças climáticas, pandemias e sustentabilidade”, “GIS e Location Intelligence para conectar a iniciativa privada (doadores) com prefeituras que necessitam de insumos para facilitar o processo Vacinal da Covid-19”, “Gestão de Ativos Lineares”, “Segurança e monitoramento de pessoas em áreas remotas”, “Location Intelligence aplicado na otimização do processo de atendimento técnico na CLARO”, “ArcGIS para estruturação de dados de um Licenciamento Ambiental e a disponibilização de um EIA-RIMA”, mostram a multiplicidade de usos das ferramentas de georreferenciamento (GIS).

Instrumentos como Spatial Analysis, Spatial Data Science, Reality Capture, Digital Twin, Big Data, Real Time, Machine Learning, Geoi, Field Apps, Geobim, Drones & Imagery 3d mostram o leque de atuação digital de protocolos de segurança pública no registro, análise e utilização de dados em processos decisórios da segurança pública.

CONCLUSÃO

A Covid 19 é algo muito novo, inesperado e desconhecido. Em meio a toda a insanidade política e sanitária que a cercou, mostrou nossa imensa capacidade científica para lidar com um mal destas proporções e, paradoxalmente, mostrou nossa instabilidade emocional e imaturidade cultural, com bizarras declarações e posicionamentos políticos a respeito, vindos de todas as direções.

Ao contrário de 1918, a atual pandemia ocorre num mundo com pleno, imediato e incontável acesso a informações de todos os tipos e fontes, fidedignas ou não, unidas a uma exploração política desnudada perante a sociedade, tudo agora eternizado na internet.

Ocorre que, mesmo ocorrendo num mundo já com tal avanço científico, a pandemia da Covid 19 expõe alguns traços atávicos do ser humano: sua predisposição à credence, sua inclinação ao bizantinismo político, as discussões estereis, apaixonadas, figadais como são as políticas.

Em todas estas pestes e pandemias é possível observar seu surgimento durante momentos de tensão entre nações, em momentos de forte interação entre países, com um mal desconhecido atingindo uma população a descoberto de meios para combatê-lo.

Também é possível observar a atribuição de localização oriental como surgimento destes males, o que, embora não cientificamente comprovado, traduz dado curioso, pois verificado sempre através dos séculos.

Na segurança pública, que é o exemplo abordado neste trabalho, só se pode traçar alguma consideração a partir do alvorecer da idade moderna e contemporânea, quando surgiu o conceito de segurança pública como a conhecemos hoje em dia. A segurança pública antiga e medieval assentava-se em princípios não aceitos pela constitucionalidade normativa atual.

Como em toda alteração paradigmática, os efeitos da pandemia da Covid 19 na segurança pública trazem aspectos positivos e negativos concomitantes. Ao mesmo tempo em que meios digitais de prova, instrumentos processuais remotos e ferramentas tecnológicas de investigação foram desenvolvidas, este avanço trouxe um maior afastamento entre os fornecedores e os usuários deste serviço público de segurança.

O saldo, do ponto de vista tecnológico, é positivo para a segurança pública, mas ficou claro que a vontade política humana tem que caminhar no mesmo ritmo da evolução tecnológica e científica. De nada adianta avanços instrumentais se a vontade humana está viciada pela desinformação e pela ideologização da visão de enfrentamento da criminalidade.

A identificação e delimitação de áreas sensíveis à criminalidade tornam-se inúteis caso o Estado não possa exercer plenamente seu dever de combater a

violência. Uma ferramenta de georreferenciamento será de nenhum uso, será custo desperdiçado, se o Estado não puder entrar naquela área vulnerável e se estabelecer como Estado dominante e único.

Não adianta desenvolver armamentos não letais enquanto o outro lado, o crime, só conhece os armamentos letais, geralmente com poder de fogo que as forças policiais não podem utilizar, gerando desequilíbrio entre o poderio estatal e o poder do crime, desequilíbrio este que torna exposto e vulnerável o policial e, no final, como maior prejudicada, a população.

Não surte efeito criar leis e mais leis, que serão tão desrespeitadas quanto as já existentes, nem estabelecer jurisprudências juridicamente explicáveis, mas técnica e praticamente limitantes da segurança pública e fomentadoras do crime.

O que parece exsurgir é a imperiosa necessidade de uma estrutura de coordenação entre os setores direta ou indiretamente vinculados à segurança pública, judiciário e MP, os quais nem sempre andam afinados e não compartilham devidamente bancos de dados. Esta coordenação seria feita por um órgão específico, possivelmente uma subsecretaria vinculada à SENASP e às secretarias de segurança estaduais.

Este órgão específico seria composto por setores de tecnologia da informação, com a função específica de assessorar as áreas de produção e coleta de dados e ferramentas de georreferenciamento.

O trabalho de coordenação deste órgão abrangeria a segurança pública, as pastas do trabalho, assistência social, planejamento, inteligência, dentre outras. Uma imensa estrutura integradora, numa nova cultura institucional e estatal de gerência de políticas públicas contra a criminalidade.

São ideias aqui propostas que devem ser analisadas, discutidas e executadas. Estas etapas, porém, não podem seguir o ritmo burocrático dos empoeirados escaninhos e repartições públicas, devem, sim, ser tornadas prioridade, discutidas em regime de urgência, pois a vida e a morte não esperam e não caminham no ritmo do homem, e sim o contrário.

Por fim, é importante que tenhamos em mente o quanto ainda estamos no começo do entendimento e adequação a esta nova realidade pós-covid-19, o quanto as verdades de hoje se tornam as inconsistências de amanhã, o quanto uma nota oficial pode ser desmentida pela ciência de um dia para o outro. Neste sentido, nada mais natural que os linchamentos em praça pública de hoje sejam o constrangimento equivocado desnudado amanhã.

Não importa de que lados venham os posicionamentos, os entendimentos sobre a Covid-19 e seu tratamento médico e sanitário, no futuro, à medida que avançarem os estudos e tratamentos, todos nós, em maior ou menor intensidade, passaremos vergonha pelo que acreditamos e defendemos hoje em dia como nossa verdade absoluta. 



ARQUIVO PESSOAL

LÍBERO PENELLO DE CARVALHO FILHO é Delegado de Polícia Civil do Espírito Santo. Professor. Escritor. Pesquisador. Especialista em Direito e Processo Penal e do Trabalho. Aluno dos cursos de doutorado da Faculdade de Direito da Universidade de Buenos Aires, Argentina. Membro do Instituto Brasileiro de Administração do Sistema Judiciário – IBRAJUS, do Instituto Histórico e Geográfico do Espírito Santo, da Academia de Letras Jurídicas do Espírito Santo, do grupo de estudo Polícia, Democracia e Sociedade (Universidade de Buenos Aires, Argentina), do Observatório Brasileiro de Direito Internacional Público e Privado – OBRADIPP.

Impactos da pandemia de COVID-19 na economia brasileira: cenários

■ POR JOSÉ MATIAS-PEREIRA

“A análise dos dados econômicos do Brasil (FMI, OCDE, IBGE, SPE, 2021), indicam que a retomada da economia no pós-pandemia da Covid-19 não será fácil, visto que o país, que já vinha buscando se recuperar de um período recessivo da economia, terá que superar nos próximos anos, os obstáculos e desafios do desemprego, inflação ascendente, aumento da pobreza, falências, baixo nível de investimentos, e a necessidade de um mercado de crédito mais eficiente.”



O fenômeno da pandemia da Covid-19 pode ser dimensionado pela velocidade da disseminação global da doença, em suas diversas ondas, e pelos efeitos negativos causados nas áreas da economia, social e sanitária. Pode-se argumentar que, a crise provocada pela pandemia da Covid-19, que matou mais de 5,3 milhões de pessoas no mundo no biênio 2020-2021, vai continuar impactando, de formas desiguais, nas economias da maioria dos países, nos próximos anos.

A profunda desorganização do sistema econômico mundial, provocado pelas drásticas medidas sanitárias para combater a doença, em particular, o confinamento social, pode ser percebido, em especial, pela quantidade de empresas fechadas, piora nas contas públicas e desemprego em nível recorde. Observa-se que, o nível de impacto ou perspectivas de recuperação variam entre as realidades de cada país e dependem da efetividade das medidas emergenciais adotadas pelo governo. As incertezas e dificuldades de se fazer projeções estão presentes no cenário atual, e as explicações sobre o que ocorreu nesse período ainda são frágeis.

É necessário recordar que, as medidas de isolamento social (*lockdown*) recomendadas pela Organização Mundial da Saúde (OMS, 30.01.20), e adotadas pelas autoridades sanitárias da maioria dos países, inclusive do Brasil, para evitar a contaminação das pessoas pelo novo coronavírus, visando preservar os sistemas de saúde e salvar vidas, travou de forma repentina a economia da quase totalidade dos países ao longo do ano de 2020. Registre-se que, o sincronismo dos impactos da pandemia de Covid-19 em todo o mundo fez com que poucos países registrassem crescimento econômico naquele ano (FMI, oct. 2021).

Observa-se que, a crise econômica que está se abatendo sobre a economia mundial é muito distinta das grandes crises vivenciadas no passado, visto que o isolamento social imposto pela pandemia, obrigando as pessoas a ficarem confinadas em casa, provocou um efeito perverso em cadeia, que paralisou o sistema econômico de forma repentina – empresas fechadas, viagens canceladas, consumo muito baixo, etc. – por todo o mundo.

Assim, decorridos dois anos após o início da divulgação pela China, da notícia do surgimento do novo coronavírus, no final do mês de dezembro de 2019 – que se espalhou rapidamente por todo o planeta –, constata-se que, além da letalidade da doença, ela também é responsável por provocar um cenário de incertezas em relação as políticas e ações que cada país terá que implementar para enfrentar os problemas econômicos e sociais advindos da recessão.

Recessão deve ser entendido como queda “significativa” da atividade econômica ao longo de “alguns meses” e que se reflita no PIB real, nos salários, nos empregos, na produção industrial e no comércio (NBER-USA).

A OCDE, no Relatório Econômico do Brasil, divulgado em dezembro 2020, destacou que a pandemia da COVID-19 causou muito sofrimento humano e desencadeou uma profunda recessão no Brasil. As políticas econômicas reagiram de maneira oportuna e decisiva à crise, apoiando milhões de brasileiros. Mas uma recuperação forte e inclusiva da recessão exigirá melhorias duradouras

nas políticas econômicas. Melhorar os resultados fiscais continua sendo um dos principais desafios do Brasil, dado o nível da dívida pública, à qual a pandemia aumentou significativamente.

Seus maiores impactos ocorreram sobre o mercado de trabalho, aumento da pobreza e falências. O PIB do Brasil, conforme revisão feita pelo IBGE (2021), encolheu 3,9% em 2020. Em valores correntes, o Produto Interno Bruto Brasileiro (PIB) chegou a R\$ 7,4 trilhões (US\$ 1.445 trilhão). O PIB per capita (por habitante) em 2020 foi de R\$ 35.172, com queda de 4,8%. A estimativa de crescimento do PIB brasileiro para 2021 é de 5,1% e para 2022 de 2,1%. A revisão das projeções no final de 2021 está relacionada a piora no cenário internacional, notadamente a crise de energia que afeta alguns países na Europa e a quebra de cadeias produtivas (SPE-ME, dez. 2021).

Observa-se, portanto, que a paralização abrupta provocada pela Covid-19, provocou fortes impactos sobre as economias da maioria dos países, inclusive no Brasil (IBGE, 2021), empurrando-o para uma recessão econômica profunda em 2020, gerando um cenário de incertezas para os anos seguintes. Seus efeitos também foram sentidos no âmbito da política. É a partir desse cenário descrito, que iremos analisar o desempenho econômico brasileiro, no biênio 2020 – 2021, e as perspectivas para o período 2022-2025.

Nesse sentido, formula-se a seguinte pergunta: A economia brasileira vai se recuperar no pós-pandemia?

O artigo tem como objetivo analisar os principais desafios econômicos e possíveis cenários para a retomada da economia brasileira no pós-pandemia da Covid-19.

Registre-se que, os ciclos econômicos são perturbações na economia, onde existem altas e baixas que circulam em torno de um equilíbrio de estabilidade. As recessões formam parte do ciclo econômico e são inevitáveis. A macroeconomia explica que existe uma tendência de crescimento constante do Produto Interno Bruto (PIB) no longo prazo, mas em prazos menores existem os crescimentos e as recessões. Este tema é estudado por diferentes economistas desde o século XVIII, para explicar os motivos das crises econômicas, levando em consideração o comportamento dos mercados. A teoria por trás dos ciclos econômicos tem como propósito compreender as motivações que levam as economias a crescerem com flutuações (Schumpeter, 1939).

Parte-se do pressuposto que, após a forte recessão que ocorreu em 2020, delinear os cenários de retomada do crescimento econômico no pós-pandemia é uma tarefa complexa, em decorrência das incertezas que vão continuar presentes na economia mundial e brasileira, nos próximos anos. Nesse sentido, os indicadores devem ser interpretados com cautela, e não como uma medida precisa do crescimento previsto da atividade econômica. A análise está apoiada nos indicadores econômicos e sociais do Brasil, no biênio 2020-2021; e nas projeções de crescimento do produto interno bruto (PIB), para o período 2022-2025 (SPE-ME, IBGE; FMI; OCDE).

REFERENCIAL TEÓRICO

Compreender as razões do movimento ondulatório das economias de mercado e procurar precaver-se contra ele é um dos principais desafios da pesquisa macroeconômica e da formulação de políticas de estabilização. Num contexto de pandemia provocada por um vírus de elevada letalidade, como é o caso da Covid-19, e que impactou de forma muito rápida sobre as economias e os sistemas de saúde em nível mundial, a preocupação de entender e mensurar o comportamento dos ciclos econômicos se faz ainda mais relevante e necessário.

Este artigo está apoiado na teoria dos ciclos econômicos (Schumpeter, 1939), que definiu quatro *fases* para um *ciclo econômico*: boom; recessão; depressão; *recuperação*. É importante destacar que, a teoria dos ciclos econômicos não é uma teoria recente. Ela estava presente, a partir da segunda metade do século XIX, no contexto das discussões relacionadas ao fenômeno das crises que afetaram a economia mundial desde a Revolução Industrial. Por sua vez, o seu ressurgimento ocorre de forma intensa, nas últimas décadas do século XX, em relevantes estudos na área das ciências econômicas.

Recessão é entendida como uma redução expressiva do nível de atividade econômica, e pode ser considerada como uma fase normal dos ciclos econômicos inerentes a economia capitalista. A recessão é mais branda do que a depressão, que se caracteriza por queda acentuada do PIB, por um período razoavelmente longo, de três a cinco anos. Por sua vez, a recessão técnica é distinta da recessão de fato, quando ocorre uma significativa deterioração da atividade econômica do país.

Crescimento econômico diz respeito ao incremento de diferentes indicadores da economia de um país. Ou seja, é definido como um aumento sustentado de uma unidade econômica durante um ou vários períodos de tempo. A avaliação do crescimento econômico é feita, em geral, por meio da análise do produto interno bruto (PIB); produto nacional bruto (PNB); produto per capita. As principais fontes de crescimento são: aumento na força de trabalho; elevação do estoque de capital; avanço tecnológico; eficiência organizacional; entre outras.

O *National Bureau of Economic Research* (NBER), apoiado nas diretrizes elaboradas por Burns e Mitchell (1946), utiliza-se do conceito de ciclo econômico como movimentos de crescimento e decrescimento da atividade agregada, mais precisamente no produto e emprego agregado, em que mudanças no produto devem-se a mudanças no emprego, naturalmente havendo a possibilidade de o produto sofrer mudanças sem que haja mudanças no emprego.

É oportuno destacar que, a duração do ciclo econômico ou de negócios vem sendo intensamente debatida pelos teóricos dessa área, pois raramente tiveram o mesmo tempo ao longo da história. Assim, o ciclo, em função do nível de utilização dos recursos e das dinâmicas do crescimento econômico e da inflação, pode ser dividido nas seguintes fases: expansão; abrandamento; estagnação; recessão, e recuperação:

Expansão: ocorre com uma aceleração do crescimento do PIB e a economia encontra-se no pleno emprego, o que provoca uma elevação da inflação. Nesse caso os bancos centrais tendem a elevar as taxas de juros, com vista a orientar a economia para uma trajetória mais sustentável.

Abrandamento: ocorre com a desaceleração da atividade econômica. A manutenção de uma situação de pleno emprego reflete na inflação, que continua a subir. Os bancos centrais diminuem o ímpeto das subidas das taxas de juros.

Estagnação: em que pese a economia não se encontrar em pleno emprego, registra-se uma moderação do crescimento, o que normalmente é acompanhado de uma queda da inflação.

Recessão: ocorre quando a atividade apresenta um crescimento negativo. A inflação diminui e o desemprego aumenta de forma significativa. Nesse cenário, os bancos centrais adotam medidas para estimular a economia. Por sua vez, a depressão ocorre quando a economia do país está numa fase de recessão contínua ao longo do tempo e sem previsão de melhoria.

Recuperação: ocorre uma aceleração do crescimento, num cenário no qual a economia opera abaixo do pleno emprego, o que reflete na continuidade da redução da inflação. Nesse cenário, os bancos centrais mantêm as políticas monetárias expansionistas.

METODOLOGIA

A pesquisa é qualitativa, na qual buscou-se analisar os principais relatórios e indicadores econômicos e sociais que estudam os efeitos da pandemia de Covid-19 na economia mundial e brasileira, no biênio 2020 – 2021, bem como as projeções para os anos seguintes. O artigo tem como ponto de partida a identificação e seleção de relatórios e estudos nacionais e internacionais divulgados no biênio 2020- 2021. Neste artigo, para descrever a recessão, utiliza-se as letras do alfabeto V, U, W e L, com vista a elaborar possíveis cenários para a retomada da economia brasileira, para o período de 2022 a 2025.

INDICADORES DE DESEMPENHO DA ECONOMIA MUNDIAL NO BIÊNIO 2020-2021 – BANCO MUNDIAL, FMI E OCDE

A economia global, conforme o Global Economic Prospects 2021 (World Bank, June 2021), deve crescer 5,6% em 2021 - o ritmo pós-recessão mais rápido em 80 anos. A recuperação é desigual e reflete em grande parte a rápida capacidade de recuperação de algumas das principais economias.

O Fundo Monetário Internacional (FMI, Oct. 2021), no seu World Economic Outlook, reviu a projeção de crescimento da economia mundial em 2021 para 5,9%. Para as economias desenvolvidas, a revisão para baixo foi maior, passando de 5,6% para 5,2%. Entre estas, a dos Estados Unidos, que passou de 7% para 6%; e a China passou de 8,1% para 8%. O crescimento do volume de comércio internacional para 2021 ficou em 9,7%. As taxas de crescimento projetadas para 2021 refletem a baixa base de comparação de 2020, quando

as economias foram afetadas pela pandemia. Para 2022, projeta-se que o PIB mundial deverá crescer 4,9%.

A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), no Relatório Econômico do Brasil, divulgado em dezembro 2021, projeta que a economia mundial deverá crescer 5,6% em 2021 e 4,5% em 2022.

INDICADORES DE DESEMPENHO DA ECONOMIA DO BRASIL – SPE, FMI E OCDE

Uma síntese das análises dos relatórios da SPE, FMI e OCDE, sobre o desempenho da economia brasileira, a partir do biênio 2020-2021, e as projeções para os anos seguintes, estão explicitados a seguir:

a) O Ministério da Economia estima em 5,1% o crescimento do PIB brasileiro em 2021, e para 2022 a expansão do PIB deverá ser de 2,1%. De 2023 em diante, a projeção de crescimento do PIB é de 2,5%. Esperam-se efeitos positivos das reformas pró-mercado e do processo de consolidação fiscal. A expectativa para a taxa de inflação (IPCA) de 2021 é de 9,7%, e para 2022 a projeção é de 4,70%. A partir de 2023, a projeção converge para a meta: 3,25% em 2023, e 3,00% de 2024 em diante (Boletim Macrofiscal da SPE/ME, nov. 2021).

Quadro 1 SPE: Crescimento do PIB brasileiro 2021-2022		
Brasil	2021	2022
PIB real (%)	5,10	2,10
PIB nominal (R\$ bilhões)	8.665,7	9.539,0
IPCA acumulado (%)	9,70	4,70
INPC acumulado (%)	10,04	4,25
IGP-DI acumulado (%)	18,66	5,42

Fonte: Boletim Macrofiscal da SPE – ME. nov. 2021. (*) Projeções.

Quadro 2 Desempenho do PIB brasileiro – Período 2021-2025					
Brasil	2021	2022	2023	2024	2025
PIB (%)*	5,10	2,10	2,50	2,50	2,50

Fonte: Boletim Macrofiscal da SPE – ME. nov. 2021. (*) Projeções.

É importante destacar que, as projeções do crescimento do PIB brasileiro, para o período 2021-2025, explicitadas no Boletim Macrofiscal da Secretaria de Política Econômica, Ministério da Economia (SPE-ME, nov. 2021, p. 1-20), confirmam o pressuposto deste artigo da complexidade e incertezas que o Brasil tem pela frente, no esforço de retomar o crescimento econômico no pós-pandemia.

Como em toda projeção, há incerteza inerente às estimações para o horizonte prospectivo. Desta maneira, usando a variância da previsão dos modelos

considerados, é possível estimar diferentes cenários para o crescimento da atividade, segmentando-os em diferentes percentuais. Observa-se que a variância das estimações aumenta a cada ano à frente, o que indica que as projeções de crescimento tendem a ser revistas à medida que a economia sofra novos choques (SPE-ME, nov. 2021, p. 8).”

b) O Fundo Monetário Internacional projeta que o PIB real brasileiro cresça 5,3% em 2021. Um mercado de trabalho em melhoria e altos níveis de poupança das famílias apoiarão o consumo e, à medida que as vacinações continuarem, a demanda reprimida retornará por serviços pessoais. Os estoques esgotados serão reconstruídos e a alta nos preços das commodities apoiará novos investimentos. A inflação deverá cair continuamente dos picos recentes em direção ao ponto médio do intervalo da meta até o final de 2022. Depois de saltar para 99% do PIB em 2020, a dívida pública deverá cair drasticamente para 92% do PIB em 2021 e permanecer em torno desse nível no médio prazo. A incerteza quanto às perspectivas é excepcionalmente alta, mas os riscos para o crescimento são vistos como amplamente equilibrados.

Os principais desafios permanecem. A depreciação da moeda e um aumento nos preços das commodities contribuíram para a inflação plena e as expectativas de inflação, mesmo com o hiato do produto permanecendo negativo. O mercado de trabalho está atrasado em relação à recuperação da produção e a taxa de desemprego é elevada, especialmente entre jovens, mulheres e negros. As transferências emergenciais de dinheiro acabarão expirando e, na ausência de um fortalecimento permanente da rede de proteção social, a pobreza e a desigualdade podem se agravar. Os riscos fiscais de curto prazo são baixos, mas o alto nível da dívida pública continua a representar riscos de médio prazo. Restaurar o crescimento elevado e sustentado, aumentar o emprego, aumentar a produtividade, melhorar os padrões de vida (International Monetary Fund – IMF. IMF Country Report, no. 21/217. sept. 2021).

c) A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), no Relatório Econômico do Brasil, divulgado em dezembro 2021, projeta que o crescimento do PIB atinja **5% em 2021**, mas desacelera para **1,4% em 2022** e **2,1% em 2023**. O ritmo da campanha de vacinação acelerou e a atividade econômica, sustentada pelo consumo e pelo investimento privados, retomou com a diminuição das restrições. As exportações têm beneficiado da recuperação global e de uma taxa de câmbio mais fraca. No entanto, os gargalos na oferta, um baixo poder aquisitivo, as taxas de juros mais altas e as incertezas de política econômica desaceleraram o ritmo da recuperação. O mercado de trabalho tem se recuperado com um certo atraso e o desemprego permanece acima dos níveis pré-pandemia.

A inflação aumentou significativamente nos últimos meses, levando o Banco Central a aumentar a taxa de juros de 2% para 7,75%. Projeta-se que o aperto contínuo da política monetária ao longo de 2022 contenha a dinâmica da inflação e mantenha ancoradas as expectativas de inflação. As reformas

fiscais também podem desempenhar um papel importante na contenção das pressões inflacionárias. Reforçar as regras fiscais aumentaria a confiança do mercado sobre o compromisso do governo de manter finanças sustentáveis. Gastos públicos mais eficientes criariam espaço fiscal para políticas que estimulem o crescimento e um programa de proteção social mais inclusivo (OCDE. Perspectivas Econômicas da OCDE, dez. 2021).

POLÍTICAS ECONÔMICAS PARA ATENUAR OS IMPACTOS DA PANDEMIA NO BRASIL

A experiência internacional mostra que, para enfrentamento das consequências econômicas e sociais resultantes da crise do coronavírus, quatro ações se fazem necessárias: (i) reposição de renda para as pessoas mais atingidas pela crise, através de transferência direta de renda, ampliação seguro desemprego, compensação para redução de jornada, etc.; (ii) manutenção do fluxo de caixa para as empresas em função da perda de receitas resultante da paralisação total ou parcial da atividade econômica, o que requer um conjunto de medidas de alívio para empresas, incluindo provimento de capital giro em especial para pequenas e médias empresas, postergação de pagamento de impostos, redução de jornada de trabalho, etc.; (iii) apoio financeiro para Estados e Municípios em função da queda na arrecadação fiscal, sobretudo em países como o Brasil onde esses entes subnacionais estão proibidos de emitir dívida pública; (iv) ampliação do sistema público de saúde para enfrentamento da crise sanitária (Paula, 2021, p.12).

Constata-se que, as políticas econômicas adotadas pelo governo federal (ME, jun. 2020) contribuíram para amortecer os impactos da crise (sustento das famílias) e criar as condições para a retomada do setor produtivo no pós-pandemia (concessão de crédito). Pode-se argumentar que, essas medidas adotadas foram decisivas para permitir que o Brasil saísse da recessão em 2021.

Medidas fiscais para enfrentar a pandemia

A gravidade da tripla crise que se desdobrou com a chegada da pandemia de Covid-19: sanitária, social e econômica, exigiu a adoção de medidas fiscais céleres e sem precedentes por parte de inúmeros países. Isso pode ser constatado, por exemplo, na base de dados do Monitor Fiscal do Fundo Monetário Internacional (FMI, 2021). O Brasil está incluído nesse elenco de países.

Constata-se que, o regime fiscal brasileiro passou por uma flexibilização sem precedentes em 2020, o que permitiu ajustar um pacote de ações emergenciais, com vista a conter a disseminação da doença provocada pela Covid-19, e amenizar a crise sanitária, econômica e social que resultou da pandemia. Destaca-se, nesse sentido, a aprovação pelo parlamento da Emenda Constitucional nº 106, de 7 de maio de 2020, que instituiu um regime extraordinário

fiscal, financeiro e de contratações para enfrentamento de calamidade pública. Por meio dessa Emenda Constitucional, a União foi autorizada a descumprir a Regra de Ouro e de uma série de requisitos legais, para aumentar despesas ou benefícios tributários em ações de enfrentamento à calamidade. A edição de diversas medidas provisórias autorizando a abertura de créditos extraordinários para viabilizar o pagamento das despesas de enfrentamento da pandemia, alcançou um total de R\$ 603,9 bilhões em 2020.

A área de atuação com maior volume de despesas foi o suporte de renda para as famílias: R\$ 327,0 bilhões em 2020 (quase dois terços do total), despendidos basicamente nos programas de auxílio e benefício emergencial (R\$ 293,1 bilhões e R\$ 33,5 bilhões, respectivamente). O auxílio emergencial é um híbrido de transferência focalizada e um seguro emergencial destinado principalmente aos desempregados e trabalhadores informais de baixa renda. O programa alcançou 65,3 milhões de beneficiários (quase dois quintos da população em idade ativa), que receberam até cinco parcelas básicas de R\$ 600 e quatro parcelas complementares de R\$ 300 entre abril e dezembro de 2020 (Orair, 2021, p. 573).

Sanches, Cardomingo e Carvalho (2021) assinalam que, o colapso do PIB teria sido de duas a três vezes e meia maior na ausência de uma política como o Auxílio Emergencial, que representou pouco mais de metade das despesas do “orçamento de guerra”. Suas simulações indicam que, com um gasto equivalente a 4,1% do PIB de 2020, o Auxílio foi responsável por evitar que economia brasileira caísse entre 8,4% e 14,8% em 2020. Já a redução no consumo das famílias poderia ter diminuído entre 11,0% e 14,7% na ausência desse benefício, ao invés de sofrer a queda de 6%.

No esforço de amenizar os efeitos da crise econômica decorrente da pandemia de Covid-19, merece destaque, também, a criação do programa social Auxílio Brasil (substituto do Bolsa Família), que entrou em funcionamento em dezembro de 2021. O programa está orientado para a promoção da cidadania, visando à superação das vulnerabilidades sociais das famílias. O Auxílio Brasil é um programa de transferência direta e indireta de renda, destinado às famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza em todo o país, de modo que consigam superar a situação de vulnerabilidade social. As despesas previstas com o programa social Auxílio Brasil no Orçamento da União em 2022 serão de R\$ 90,552 bilhões. O valor médio mensal por família é de R\$415,00.

DESENHO DOS CENÁRIOS PARA A ECONOMIA NO PÓS-PANDEMIA DO COVID-19

Com o propósito de contribuir para o aprofundamento do tema em análise, em que pese o ambiente de incertezas, apresentamos, a seguir, alguns possíveis cenários de desempenho para a economia brasileira no pós-pandemia da Covid-19, em forma de V, U, L ou W.

Quadro 3 Principais Achados do Estudo

a) Cenário otimista: queda no desempenho econômico em forma de V. A retomada da economia após a recessão em forma de V, ou seja, uma redução forte do PIB em 2020, com um ápice breve de recuperação acelerada em 2021. O desempenho da economia evidencia que uma recuperação da recessão em forma de V não é mais factível, levando-se em consideração a desaceleração da economia brasileira nos últimos trimestres de 2021, impactada por baixos investimentos, nível de desemprego e inflação ascendente.

b) Cenário provável: queda no desempenho econômico em forma de U. A saída da recessão em forma de U longo é o cenário mais provável, considerando que a economia brasileira já estava em processo de estagnação nos últimos trimestres de 2021. Assim, deverá ocorrer uma recuperação lenta da maior parcela do choque recessivo, com uma taxa de crescimento pequena nos próximos anos. Registre-se que, as projeções sobre as perspectivas do crescimento da economia mundial são animadoras para o Brasil, o que indica um cenário menos trágico do que inicialmente previsto (FMI, OCDE, 2021).

c) Cenário pessimista: queda no desempenho econômico em forma de W. Uma recessão em forma de W só pode vir a ocorrer, se a curva de contágio da Covid-19, com o surgimento de novas variantes, passe a ter oscilações de subida e descida. A frustração na produção de imunizantes capazes de proteger a população das novas variantes do vírus acabaria impedindo a recuperação final, visto que a aceleração que não se sustentaria, provocando nova queda da a economia.

d) Cenário trágico: queda no desempenho econômico em forma de L. Esse cenário de recessão em forma de L, depois de uma queda, a economia se manteria estável em um ritmo muito menor, sem se recuperar, teria pouca possibilidade de ocorrer, diante dos indicadores econômicos (FMI, OCDE, SPE, 2021), e as projeções positivas sobre o crescimento da economia mundial nos próximos anos.

Síntese dos achados: Apoiado nos estudos e relatórios analisados, é necessário alertar que, a retomada da economia brasileira não poderá ser feita apenas com a participação do Estado, por meio de aumento dos investimentos públicos. A recuperação da economia do país vai necessitar da participação do setor privado nacional e de investidores externos para voltar a crescer mais, e de forma sustentada. Para que isso ocorra é necessário que o governo federal, com o apoio do parlamento, promova as reformas estruturais que o país precisa, em especial a tributária e a administrativa, bem como não descuide da agenda de consolidação fiscal, notadamente, a manutenção do teto de gastos, e avance na realização de um amplo elenco de reformas pró-mercado, e controle a inflação.

Fonte: Elaboração do autor.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os esforços desenvolvidos por grande parcela dos países para controlar a pandemia de Covid-19, contribuiu para uma retomada mais célere da economia mundial em 2021, refletindo de forma positiva nas projeções de crescimento para os próximos anos. As informações divulgadas pela Organização Mundial

da Saúde (OMS, dez. 2021), e por diversos governos e grandes laboratórios de medicamentos, sobre a eficácia das vacinas para imunizar a população mundial das novas variantes da covid-19 também são animadoras.

Por sua vez, a análise dos dados econômicos do Brasil (FMI, OCDE, IBGE, SPE, 2021), indicam que a retomada da economia no pós-pandemia da Covid-19 não será fácil, visto que o país, que já vinha buscando se recuperar de um período recessivo da economia, terá que superar nos próximos anos, os obstáculos e desafios do desemprego, inflação ascendente, aumento da pobreza, falências, baixo nível de investimentos, e a necessidade de um mercado de crédito mais eficiente.

Pode-se afirmar, por fim, levando-se em consideração que os indicadores analisados devem ser interpretados com cautela, e não como uma medida precisa do crescimento previsto da atividade econômica, que o cenário mais provável é o crescimento da economia brasileira em forma U, ou seja, um crescimento que permitirá uma recuperação da maior parcela do choque recessivo, com uma taxa menor, nos próximos anos. A superação desse baixo crescimento depende, entre outros fatores, de mais investimentos na economia, redução da taxa de desemprego e controle da inflação, o que exige um cenário de estabilidade política, que permita a aprovação das reformas estruturais (reformas tributária e administrativa); confiança no país, e segurança jurídica. 

REFERÊNCIAS

- BRASIL. IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. 2021. Desempenho do PIB em 2020. Rio de Janeiro: IBGE. Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Contas Nacionais. 01 dez. <https://www.ibge.gov.br/>
- BRASIL. Ministério da Economia. 2021. Panorama Macroeconômico. Dez. p. 1-182. Brasília: Ministério da Economia – Secretaria de Política Econômica. <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/>
- BRASIL. Ministério da Economia. 2021. Boletim Macrofiscal da Secretaria de Política Econômica, Ministério da Economia, Nov., p. 1-20. Brasília: ME-SPE.
- IMF, International Monetary Fund. 2021. Fiscal Monitor: Strengthening the credibility of public finances. International Monetary Fund, Washington, DC. Oct.
- MATIAS-PEREIRA, J. 2017. *Finanças pública*. 7. ed., São Paulo: Editora GEN-Atlas.
- MATIAS-PEREIRA, J. 2020. Como voltar a crescer após a pandemia. Palestra feita na webcasts – UnB/Enap. Série: Contabilidade e Finanças em Debate. Webcast 2 – 04.06.2020. <http://ppgcont.unb.br>.
- OECD. 2021. Brazil Economic Snapshot 2021. Economic Forecast Summary. December. Paris: OECD. <https://www.oecd.org/economy/brazil-economic-snapshot/>
- SCHUMPETER, J. A. 1939. *Business Cycles: A Theoretical, Historical, and Statistical Analysis of the Capitalist Process*. London: McGraw-Hill.



JOSÉ MATIAS-PEREIRA é Economista, advogado, doutor em ciência política pela Universidade Complutense de Madri (UCM-Espanha), e pós-doutor em administração pela Universidade de São Paulo (FEA/USP). É professor-pesquisador do Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis da Universidade de Brasília.

Retrocessos na pandemia de Covid-19: Educação e Ciência e Tecnologia

■ POR ISAAC ROITMAN

“A comunidade científica brasileira tem competência para o desenvolvimento e produção de vacinas. No entanto, a velocidade nas pesquisas é lenta, pelos cortes permanentes de verbas para agências de fomento federais e estaduais. Seria importante termos uma lei que garantisse o investimento nessa área para que o Brasil não passe novamente por experiências angustiantes nas próximas pandemias.”



PANDEMIAS, UM POUCO DE HISTÓRIA

A pandemia do novo coronavírus, está causando transtornos em todo o planeta. O cenário é semelhante ao que já aconteceu em outros momentos da história da humanidade em que doenças se espalharam pelo mundo. As principais pandemias que assolaram o mundo foram: 1. Varíola, provocada por um vírus, foi devastadora, causando milhões de mortes durante séculos. Felizmente, ela foi erradicada do planeta em 1980, após campanhas de vacinação em massa; 2. Peste bubônica, também conhecida como Peste negra, e causada pela bactéria *Yersinia pestis*, causou mais de 100 milhões de mortes no século 14; 3. Cólera, causada pela bactéria *Vibrio cholerae*, surgiu em 1817 matando milhares de pessoas. Atualmente surge de forma epidêmica. No Yêmen, em 2019, mais de 40.000 pessoas morreram devido à enfermidade; 4. Gripe espanhola, causada por um subtipo de vírus da influenza, que matou cerca de 500 milhões de pessoas em 1918; 5. Gripe suína (H1N1), essa virose foi a primeira a gerar uma pandemia no século 21 matando 16.000 pessoas.

PANDEMIA DE COVID-19

Em 31/12/2019, a Organização Mundial da Saúde (OMS) foi alertada sobre vários casos de pneumonia na cidade de Wuhan, província de Hubeim, na China. Tratava-se de um novo tipo de coronavírus que não havia sido identificado antes em seres humanos. Esse vírus recebeu o nome de SARS-CoV-2. Em 30/01/2020, a OMS declarou que o surto do novo coronavírus constituía uma Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional (ESPII) – o mais alto nível de alerta da Organização, conforme previsto no Regulamento Sanitário Internacional. Em 11/03/2020, ela foi caracterizada pela OMS como uma pandemia reconhecendo o surto da doença em vários países. Atualmente (dezembro de 2021) a pandemia é ainda detectada em muitos países do mundo, produzindo repercussões não apenas de ordem biomédica e epidemiológica em escala global, mas também repercussões e impactos sociais, econômicos, políticos, culturais e históricos sem precedentes na história recente das epidemias. Vamos focar abaixo no contexto da pandemia, duas dimensões estratégicas para o desenvolvimento socioeconômico do Brasil: Educação e Ciência e Tecnologia.

EDUCAÇÃO

A pandemia provocou danos na área de Educação em todo mundo e particularmente no Brasil. O ensino presencial foi suspenso em todos os segmentos da educação. Embora o ensino remoto tenha sido a melhor opção a maior parte dos professores e gestores não estavam preparados para utilizar os avanços tecnológicos adequadamente. Adicionalmente, devido a vergonhosa desigualdade social, muitos estudantes não tiveram acesso ao ensino remoto, por não terem a disposição telefones celulares e outros dispositivos eletrônicos.

Segundo o Conselho Nacional da Juventude (Conjuve) e outras entidades, aproximadamente 50% dos estudantes interromperam seus estudos durante a pandemia. Os motivos vão de questões psicológicas e dificuldade com aulas on-line a problemas financeiros e familiares. Os professores, principalmente do ensino básico estão cansados, esgotados, tentando sobreviver com baixos salários. As condições sanitárias das escolas públicas são preocupantes, já que milhares de escolas não tem acesso a água potável.

As utopias devem cumprir um papel importante no desenvolvimento social, especialmente no tocante à educação. Se formos capazes de manter em nossas mentes a visão de uma sociedade que no futuro seja pacífica, colaborativa, plural, justa, sustentável e democrática, com abundância simultânea de meios, oportunidades e liberdades para todos, saberemos como iniciar a construção de um currículo competente, e teremos a coragem de assumir um posicionamento mais nítido na defesa dos princípios que consolidam o caráter do indivíduo.

Precisamos estimular nos estudantes um espírito livre para pensar e criar. Os Programas de Iniciação Científica para estudantes do ensino superior (PIBIC) e do ensino básico (PICJunior) deverão ser incentivados e usados como uma bússola para se ter uma aprendizagem crítica e criativa. É importante suprir aos jovens as ferramentas para lidar com a vida de forma eficaz. Educadores e estudantes devem atravessar a ponte entre o paradigma da instrução na direção do paradigma da aprendizagem.

No ensino superior, as Universidades Públicas, devido a cortes nos orçamentos estão sem condições de proporcionar um ambiente adequado para o ensino, pesquisa e extensão. É importante que as Universidades Federais Públicas tenham garantia de orçamento compatível com sua missão, como acontece com as Universidades Públicas do Estado de São Paulo. A autonomia das Universidades que consta do artigo 207 da Constituição de 1988 precisa ser exercida em sua plenitude, incluindo a escolha de seu dirigente máximo (reitor) pelo Conselho Universitário que definiria o formato de escolha. O ensino superior deverá estar em harmonia com a demanda da sociedade e baseado em uma política de estado que tenha como meta o bem-estar de toda a sociedade.

Para complicar crises na governança no nível federal da educação – Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), e na Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal do Ensino Superior (CAPES), ambas vinculadas ao Ministério da Educação, apontam para grandes desafios para recuperarmos o tempo perdido e na construção de um sistema de educação robusto, essencial para construir um Brasil melhor e mais justo.

CIÊNCIA E TECNOLOGIA

O desenvolvimento científico e tecnológico no Brasil teve marcos importantes: a criação do Museu Nacional (1818), primórdios da Fundação Oswaldo Cruz (1900), criação do Instituto Butantan (1901), fundação da Academia Brasileira de Ciências (1916), fundação da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (1948), fundação do ITA (1950), criação do CNPq (1951), criação

da CAPES (1951), criação da FAPESP (1960), criação da Finep (1967), criação da Embrapa (1972), e a criação do Ministério da Ciência e Tecnologia (1985).

Podemos nos orgulhar de cientistas brasileiros que deixaram como legado contribuições marcantes. Entre eles, Alberto Santos Dumont, Oswaldo Cruz, Carlos Chagas, Celso Furtado, Joahana Dobereiner, Milton Santos, Ruth Nussensweig, Luiz Hildebrando Pereira da Silva, Maria Deane, Bertha Becker, Paulo Freire, Cesar Lattes, Otto Gottlieb, Sergio Mascarenhas e Mario Schenberg. Temos mais de uma centena de Sociedades Científicas coordenadas pela Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC) que tem estreita parceria com a Academia Brasileira de Ciências (ABC) em defesa da Ciência brasileira.

Apesar da Ciência brasileira não ter tido o apoio necessário, na formação de cientistas, no fomento à Ciência, Tecnologia e Inovação, incluindo dificuldades na aquisição e insumos e equipamentos, houve avanços importantes, graças a energia e os esforços dos/as cientistas brasileiros/as. Apesar de altos e baixos nas últimas décadas a Ciência brasileira avançou com posição honrosa na contribuição ao conhecimento e consolidou um sistema de pós-graduação. No entanto, durante a pandemia, decisões de cortes orçamentários estão provocando uma crise nunca vista na história do desenvolvimento científico brasileiro. Deveria ser o contrário, pois a Ciência em tempo abaixo das expectativas, desenvolveu diferentes tipos de vacinas, a melhor arma para o controle e eliminação da pandemia. Provavelmente Ciência desenvolverá medicamentos eficientes para o tratamento do Covid-19.

Durante a pandemia ficamos totalmente dependentes de vacinas desenvolvidas no exterior. Essa dependência é fruto da descontinuidade de investimentos na área de Ciência. A comunidade científica brasileira tem competência para o desenvolvimento e produção de vacinas. No entanto, a velocidade nas pesquisas é lenta, pelos cortes permanentes de verbas para agências de fomento federais e estaduais. Seria importante termos uma lei que garantisse o investimento nessa área para que o Brasil não passe novamente por experiências angustiantes nas próximas pandemias.

As principais consequências desse retrocesso são: 1. A descontinuidade de inúmeros projetos de pesquisas; 2. O gradual desaparecimento de grupos e redes de pesquisas que estavam em consolidação nos últimos anos; 3. A fuga de cérebros, principalmente de jovens pesquisadores, para países que entendem o papel da Ciência e Tecnologia no seu desenvolvimento social e econômico; 4. O desencanto e desestímulo dos jovens para se prepararem para uma carreira científica. É extremamente importante interromper o desmonte da Ciência para não comprometer o futuro e as próximas gerações.

Estamos preparados para dar um salto no nosso Sistema de Ciência e Tecnologia, que será o grande passo para conquistarmos uma sociedade humana honrada, justa, fraterna, harmoniosa e feliz. 



ISAAC ROITMAN é Professor Emérito da Universidade de Brasília, membro da Academia Brasileira de Ciências e membro do Movimento 2022-2030 O Brasil e o Mundo que queremos.

Conjuntura e perspectivas

■ POR ROBERTO BOCACCIO PISCITELLI

“O panorama geral do País nesta transição de 2021 para 2022 é bastante problemático, para não dizer sombrio. Os principais indicadores econômicos e sociais são no mínimo pouco animadores. O futuro está carregado de incertezas, ainda mais com a aproximação das eleições gerais, cuja campanha foi muito antecipada, sinalizando sensíveis turbulências em seu andamento.”



A falta de rumo da atual gestão e a permanência de fatores de risco associados à pandemia prolongam o período de indefinições, indicando uma espécie de anomia da sociedade brasileira, que se mistura com alguns traços mais ou menos históricos de nosso comportamento, caracterizado pela indiferença, omissão, alienação e exacerbado individualismo.

A EVOLUÇÃO DO PIB

Não é novidade que a economia brasileira vem “patinando” pelo menos desde a metade da década anterior. Os números oficiais, da Secretaria de Política Econômica, do Ministério da Economia, quase sempre mais “otimistas”, além de defasados, apontavam, ao final de setembro, expectativa de 5,3% e 2,5% de crescimento do PIB, respectivamente para 2021 e 2022 (quando o Banco Central já sinalizava para 4,7% e 2,1%). Esses números vão normalmente “convergindo” à medida que se tornam mais precisos e presentes, em outras palavras, mais realistas. O IPEA, o FMI e consultorias como a J. P. Morgan já previam números mais modestos, e o chamado “mercado”, cujas atualizações são semanais, materializadas na pesquisa FOCUS, já reduziram suas previsões para 4,78% e 0,58%, respectivamente.

É sempre bom lembrar que o crescimento esperado para este ano reflete o efeito estatístico decorrente da queda de 4,1% no auge da pandemia, em 2020. É também oportuno acrescentar que essas estimativas estão sendo continuamente reavaliadas, e já existem instituições zerando a previsão para 2022, e outras que, inclusive, preveem queda do PIB.

Assinale-se que há uma clara curva descendente, registrando-se desde o 3º trimestre do ano passado, com queda de 0,4% no 2º trimestre deste ano (dado revisado para maior), que, com o resultado do 3º trimestre, de -0,1%, caracteriza o que os economistas chamam de recessão técnica (dois trimestres consecutivos).

Segundo os dados do IBGE, estamos no mesmo patamar do final de 2019 e do início de 2020, 3,4% a menos que o pico da série, no 1º trimestre de 2014, o que, de certa forma, reflete a intensidade do processo de regressão que o País vem experimentando.

Estes dados mais recentes demonstram uma moderada expansão dos serviços – 1,1%, uma relativa estabilização da indústria, ainda afetada pela escassez de insumos em várias cadeias de suprimento, além da crise energética, e – o que é mais preocupante – a queda acentuada e até certo ponto surpreendente da agropecuária, menos 8%, com diminuição da produção e da produtividade de várias culturas.

O consumo, apesar do desemprego e da diminuição da renda, apresenta um crescimento razoável em um ano, impulsionado pelos avanços na vacinação, pela reabertura gradual dos serviços e pela expansão do crédito.

A INFLAÇÃO

A inflação voltou à ordem do dia entre nós; fenômeno com que “convivemos” por aproximadamente quatro décadas, e que parecia cada vez mais distante de

nossa memória, volta a nos assombrar. O mercado já projeta 10,15% para este ano e 5% para o próximo, superando as expectativas da equipe econômica, que se situavam respectivamente em 9,70% e 4,70%. Foi a 34ª elevação consecutiva.

Recorde-se que a meta para 2021 havia sido fixada na faixa de 2,25% a 5,25%, com o centro, portanto, em 3,75%. Certamente a meta para 2022 terá que ser revista.

A consequência imediata é o aumento da (taxa) SELIC, que alcançou 7,75%, mas cujas previsões mais otimistas fixam em 9,25% na reunião do COPOM de dezembro, podendo saltar até 2 pontos percentuais na reunião de fevereiro do ano que vem, ajustando-se, assim, à previsão para o final de 2022, de 11,25%.

É bom que se diga que a elevação da SELIC (da taxa de juros) é o instrumento clássico – para não dizer exclusivo – adotado pelo Banco Central para refrear a inflação. Há discussões no meio acadêmico sobre a conveniência e eficácia dessa medida, assunto que foge ao nosso escopo neste trabalho, mas que deveria merecer uma atenção crescente, inclusive diante do diagnóstico das causas do problema.

A principal justificativa está associada à inibição do consumo, tornando o crédito mais caro e a remuneração das aplicações financeiras mais atraente, mas é também um desincentivo – quiçá maior – ao investimento. Acrescente-se a isso o alto grau de endividamento das famílias brasileiras e o enorme diferencial entre as taxas de captação pelas instituições financeiras e as taxas efetivamente praticadas nas operações de crédito oferecidas por essas mesmas instituições.

Uma das grandes polêmicas a respeito do assunto pode ser levantada em relação ao diagnóstico das causas, da origem da inflação, porque os juros, como instrumento para seu controle, estão fortemente condicionado à ideia de frear a demanda, supostamente aquecida, o que seria mais compreensível na hipótese de uma economia operando a todo o vapor, perto do limite de sua capacidade instalada. Ocorre que, nas atuais circunstâncias, são preponderantes as pressões de custos, em relação às quais a disposição do consumidor tem pouca influência, como, por exemplo, nos casos de desvalorização cambial, aumento do preço das commodities, crise energética produzida pela escassez de chuvas e utilização de fontes mais onerosas, frustração de safras em virtude de secas ou outros fenômenos naturais.

Num momento de alto desemprego, queda do nível de renda das famílias, inflação elevada, entre outros fatores, a alta dos juros tende a provocar ou agravar processos recessivos e, no limite, levar à estagflação, termo com que os economistas batizam a combinação de inflação com recessão (ou depressão, o que é ainda seria pior).

O MERCADO DE TRABALHO

De acordo com a PNAD contínua, do IBGE, para o 3º trimestre, o desemprego atinge 12,6% da força de trabalho, com 13,5 milhões de desempregados. São 93 milhões os ocupados, que correspondem a 54,1% dos em idade de trabalhar (14 anos ou mais). Esse conceito se contrapõe aos que estão fora da força de trabalho (65.456 mil), isto é, dos que não estão ocupados nem buscando emprego.

Há um número crescente de “sem carteira”. (São cada vez mais numerosas as categorias de brasileiros “sem” alguma coisa essencial.) A taxa de informalidade atinge 40,6% da população trabalhadora, ou 38 milhões de brasileiros. Os empregos que mais se criam são informais; são cada vez mais “frouxas” as relações de trabalho, o que está associado à falta de proteção social, de direitos trabalhistas, de garantias quanto ao futuro e ao dos dependentes.

São várias as formas de precarização do trabalho, entre as quais o tempo parcial, a intermitência, a sazonalidade. Mas não se deve esquecer o peso da Reforma Trabalhista, a generalização da terceirização, a pejotização. Nesse contexto, é relevante constatar que 30,7 milhões gostariam de trabalhar mais e estão dispostos a trabalhar mais. Mas há também os chamados desalentados (gostariam de trabalhar, estão disponíveis, mas não procuraram trabalho por acharem que não o encontrariam), calculados em 5,1 milhões.

Os salários estão caindo. O rendimento real médio foi calculado em R\$ 2.459,00. Os salários, além de menores, sofrem a corrosão da inflação, isto é, sofrem o efeito da perda de seu valor real.

CONCLUSÕES

Este trabalho, sucinto e ligeiro, teve tão somente a pretensão de destacar as angústias decorrentes de alguns indicadores mais relevantes, que permitem uma visão panorâmica de nossa conjuntura. Nesse sentido, achou-se que deveriam ser enfatizados aspectos fundamentais, relativos:

– ao PIB, cujo crescimento sustentado e continuado é essencial, não só para atender às necessidades primordiais da nossa população de mais de 212 milhões, como para alçar-nos a uma posição de maior protagonismo perante a comunidade internacional, mas sobretudo para proporcionar melhores condições de vida às dezenas de milhões de brasileiros que ainda passam fome (quase 20 milhões) ou sobrevivem em condições de insuficiência alimentar (mais que o dobro disso);

– à inflação, que corrói a nossa renda, e que com muito sacrifício conseguimos domar após décadas de infortúnio, cujos efeitos são particularmente perversos na distribuição de renda, transferindo-a das classes mais desfavorecidas para as mais abastadas, desestimulando a poupança e incentivando a especulação, além de alimentar a imprevidência e o imediatismo;

– ao mercado de trabalho, com as deformações típicas de uma economia pré-capitalista, em que a desregulamentação e a liberalização geraram informalidade, precarização, falta de proteção social, perda de direitos trabalhistas e previdenciários, desassociativismo e uma espécie de dispersão, que é causa e consequência de uma certa desagregação social e alienação política.

O autor estaria atingindo seu objetivo se conseguisse despertar alguma reflexão para questões cujo equacionamento é inequivocamente fundamental para definirmos nosso papel e nossas responsabilidades, às vésperas de eleições gerais decisivas para determinar o nosso futuro. 



ROBERTO BOCACCI PISCITELLI é Professor da Universidade de Brasília.

Retrospectivas nas áreas do direito administrativo e tributário ao longo do ano de 2021

■ POR KIYOSHI HARADA

“Nenhuma das reformas no plano constitucional, ou na esfera da legislação ordinária está prosperando. É uma pena que o atual governo não tenha tido competência para aprovar as reformas estruturais indispensáveis ao bom desempenho econômico no próximo ano para recuperar o terreno perdido com a pandemia.”



Era de se esperar que no ano de 2021 fossem implementadas a reforma administrativa para diminuir o tamanho do estado, e as reformas tributárias no plano constitucional e no nível infraconstitucional visando a simplificação do sistema tributário vigente, a fim de propiciar a retomada do crescimento econômico no pós pandemia.

Infelizmente, a falta de vontade política frustrou as justas expectativas do povo, e desenha-se para 2022 mais um ano de estagnação econômica, agravada pelo acentuado nível de inflação como decorrência da adoção de políticas populistas em função das eleições que se aproximam.

Examinemos sucintamente as fracassadas reformas.

A reforma administrativa projetada pelo Ministro Paulo Guedes era bem abrangente e realmente contribuiria para enxugar o tamanho do Estado que não mais cabe dentro do PIB. Previa a extinção de municípios insolventes e o enxugamento da folha salarial.

Contudo, o fisiologismo político fez com que a reforma se limitasse às alterações do regime jurídico do servidor público, resultando na PEC nº 32/2020 que reservava os cargos efetivos apenas aos exercentes de funções de Estado a serem definidos em lei complementar. Demais servidores públicos passariam a ser regidos pelo regime celetista, preservando-se os direitos dos servidores em exercício em seus cargos e funções.

Porém, pressões exercidas por servidores públicos incrustados nos três Poderes fizeram com que todos eles ficassem ao abrigo da estabilidade inserindo-se, ainda, normas que dificultam a realização de avaliação de desempenho do servidor estável, para fins de demissão.

Tudo continua como dantes: a legendária figura do servidor público dormitando à sombra de uma frondosa árvore. Parece que o fim do Estado é o de sustentar os servidores.

No que diz respeito à reforma tributária continuam em discussão duas das principais propostas: a PEC nº 110/2019 e a PEC nº 45/2019.

A primeira unifica dez tributos (PIS, PASEP, COFINS, CSLL, CIDE, SALÁRIO EDUCAÇÃO, IPI, IOF, ICMS e ISS) em torno do Imposto Sobre Bens e Serviços – IBS – com alíquota uniforme de 25%, prevendo um prazo de transição de 15 anos.

A PEC nº 45/2019, por uma vez, unifica 5 tributos (PIS, COFINS, IPI, ICM e ISS) em torno IBS, igualmente, com a alíquota uniforme de 25% e com o prazo de transição de 10 anos.

O mal delas é que foram importados os modelos tributários da Europa, constituída por países com a forma unitária de estado e de diminutas extensões territoriais, onde vigora o IVA com alíquota básica de 20% a 25%, mas, comportando flexibilizações para 20%, 18%, 14% e até isenção.

É óbvio que o modelo europeu importado pela metade não serve para a Federação Brasileira, onde convivem três entidades políticas juridicamente parificadas, não permitindo a retirada de impostos privativos dos estados e municípios (ICMS e ISS).

Em segundo lugar, em nome da simplicidade tudo é complicado com a introdução de 40 novos conceitos e a criação do SUPERFISCO no 1º caso, e do COMITÊ GESTOR no 2º caso, para fiscalizar, arrecadar e repartir o produto da arrecadação entre as três entidades políticas. É previsível que nada dará certo.

O terceiro defeito é que o IBS representa um segundo imposto de natureza universal, e com alíquota uniforme, ao lado do imposto de renda, ao invés da desejável distribuição do ônus da tributação entre diferentes segmentos da sociedade.

No plano da legislação ordinária temos duas tentativas de reforma:

a) O PL nº 3.887/2020 que objetiva a unificação das legislações do PIS/COFINS substituindo-as por Contribuição sobre Bens e Serviços – CBS.

Só que ao invés de conter no máximo 8 artigos, para unificar duas contribuições que têm idêntico fato gerador, o projeto legislativo contém 131 artigos. O que é pior, não conseguiu definir com objetividade o fato gerador da nova contribuição unificada. Onera estupidamente o setor de serviços.

b) O PL nº 2.337/2021 que reformula a legislação do imposto de renda, basicamente cria a tributação de lucros e dividendos à base de 15% e abole a dedução dos Juros sobre o Capital Próprio (JCP), seguida de pequena redução do IRPJ.

Estabelece isenções casuísticas na tributação de dividendos. Penduricalhos enxertados pelos burocratas da Receita Federal resultou em uma proposta monstruosa contendo 66 artigos confusos, desconexos, contraditórios e de difícil compreensão.

Esse projeto, depois de aprovada celeremente na Câmara dos Deputados, seguiu para o Senado Federal que não vê pressa na apreciação dessa reforma que remexe em um sistema que vem dando bons resultados.

Enfim, nenhuma das reformas no plano constitucional, ou na esfera da legislação ordinária está prosperando.

É uma pena que o atual governo não tenha tido competência para aprovar as reformas estruturais indispensáveis ao bom desempenho econômico no próximo ano para recuperar o terreno perdido com a pandemia.

O atual governo só conseguiu emplacar a reforma previdenciária, amadurecida pelo governo antecedente, mas, que já está sendo minada pela proposta de reforma administrativa em discussão.

Políticas populistas em ano pré-eleitoral arruinaram as justas expectativas de um ano melhor. É preciso repensar o instituto da reeleição que tantos males vêm trazendo para o Brasil. 



ARQUIVO PESSOAL

KIYOSHI HARADA é Professor e jurista com 40 obras publicadas. Acadêmico da Academia Paulista de Letras Jurídicas, da Academia Brasileira de Direito Tributário e da Academia Paulista de Direito. Presidente do Instituto Brasileiro de Estudos de Direito Administrativo, Financeiro e Tributário. Ex procurador-chefe da Consultoria Jurídica do Município de São Paulo.

O enfrentamento da Pandemia exige reformas no Sistema Tributário

■ POR ALLAN TITONELLI NUNES

“Enquanto não mudarmos a matriz tributária brasileira do consumo para o patrimônio e a renda, e centrarmos foco no combate à sonegação, não reverteremos esse quadro de grande concentração de renda e desigualdade social. Esses talvez sejam grandes desafios para o futuro do país.”



O mundo ainda vive sob influência da maior crise sanitária e humanitária do século, provocada pela pandemia de COVID-19. As relações humanas, sociais e econômicas sofreram grandes mudanças, impactadas pelas restrições decorrentes do combate ao vírus. Inevitavelmente, instalou-se uma crise financeira global, o que determinou, principalmente no Brasil, uma estagnação econômica, o aumento do desemprego, o baixo crescimento da indústria, entre outros fatores, que resultaram na diminuição da arrecadação.

A Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) divulgou relatório anual nominado “Panorama Social da América Latina 2020”¹, com o intuito de estudar os impactos sociais e econômicos causados pela atual pandemia, destacando-se entre suas descobertas:

“Como consequência da forte recessão econômica na região, que registrará uma queda do PIB de -7,7%, estima-se que em 2020 a taxa da extrema pobreza se situou em 12,5% e a taxa da pobreza atingiu 33,7% da população. Isso significa que o total de pessoas pobres chegou a 209 milhões no final de 2020, 22 milhões de pessoas a mais do que no ano anterior. Desse total, 78 milhões de pessoas estavam em situação de extrema pobreza, 8 milhões a mais do que em 2019.”

Constatou-se entre as conclusões do referido estudo o baixo crescimento, o aumento da pobreza, o crescimento do desemprego, impacto social e econômico maior sobre as classes mais baixas, aumento da concentração de renda, entre outros problemas.

No Brasil, a preocupação com os efeitos da pandemia gerou pesquisa semelhante, nominada “Desigualdade de Impactos Trabalhistas na Pandemia”², coordenada pelo diretor da Fundação Getúlio Vargas Social (FGV Social), Marcelo Neri, a qual merece relevo:

“A renda individual média do brasileiro incluindo informais, desempregados e inativos se encontra hoje -9,4% abaixo do nível do final de 2019. Na metade mais pobre esta perda de renda é de -21,5%, configurando aumento da desigualdade entre a base e a totalidade da distribuição. Neste interim pandêmico, a queda de renda entre os 10% mais ricos foi de -7,16%, menos de 1/3 da queda de renda observada na metade mais pobre. O grupo do meio entre os 50% menos e os 10%, uma espécie de classe média no sentido estatístico, teve queda de renda de 8,96%, cerca de 2,8 pontos de porcentagem de perda acima do extremo superior.

(...)

Pouco mais da metade da queda de renda de -21,5% dos mais pobres, -11,5% foi devido ao aumento de desemprego. Além disso, ainda pelo canal da ocupação contingente expressivo de trabalhadores se retirou do mercado sem perspectiva de encontrar ou exercer trabalho durante a pandemia. O efeito-desalento explicou queda de renda 8,2 pontos de porcentagem na metade mais pobre contra perda de 4,7 pontos na média geral sendo a se-

gunda causa mais importante para a deterioração do binômio média e desigualdade trabalhista.

(...)

O índice de Gini que já havia aumentado de 0,6003 para 0,6279 entre os quartos trimestres de 2014 e 2019 (201404 a 201904) saltou na pandemia atingindo 0,640 no segundo trimestre de 2021 (202102) acima de toda série histórica pré-pandemia (a pesquisa possui gráfico com a série histórica da desigualdade de 2012 até 2021).

(...)

A proporção de pessoas com renda abaixo da linha de pobreza era na média de 2019, antes da pandemia, 10,97%, cerca de 23,1 milhões de pessoas na pobreza.

Soma-se ao exposto, considerando o Estado do Bem-estar Social erigido constitucionalmente no Brasil, bem como o aumento dos gastos necessários com as despesas de saúde e programas sociais, o país precisa cada vez mais de receitas, além da redução de seus custos. Ante esse contexto, natural que uma agenda pela Reforma Tributária esteja no centro dos debates.

Um dos fatores que enseja uma penalização maior sobre o consumidor de baixa renda é o fato de termos uma tributação primordialmente incidente sobre consumo, o que conduz à regressividade do sistema. Dados da arrecadação da Receita Federal do Brasil (RFB)³ demonstram que a tributação sobre bens e serviços representa 48,44% do que foi arrecadado, a folha de salário 26,12%, a renda 19,22%, a propriedade 4,58% e as transações financeiras 1,63%. Temos um Sistema Tributário onde a incidência tributária atinge, proporcionalmente, índices maiores sobre aqueles detentores de menor renda. Quem ganha até dois salários-mínimos paga 54% dos seus rendimentos em tributos, mas quem ganha acima de 30 salários paga 29%, conforme atesta estudos do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada⁴.

A regressividade do sistema tributário brasileiro é uma das responsáveis pela alta concentração de renda, onde dados recentes demonstram que os 10% mais ricos concentram entre metade e 2/3 de toda a renda do país desde 1974⁵ e os 1% mais ricos detém 27% da renda total⁶.

Sobre a concentração de renda e algumas formas de injustiça tributária praticada pelo capitalismo moderno, o que popularmente ficou conhecido como capitalismo humanista, cabe referência ao célebre trabalho desenvolvido por Thomas Piketty, economista francês, que ficou mundialmente conhecido com o seu livro “O Capital no século XXI”. Nele, entre outras conclusões, demonstra a correspondência entre a concentração de renda e opção gradual dos mais ricos pela migração para os ganhos rentistas, o que enfraquece cada vez mais o espírito empreendedor. Sua análise parte de dados estatísticos de vários países no Mundo, o que credencia sobremaneira seus estudos⁷.

Em 2015 ele foi orientador de uma pesquisa realizada por Marc Morgan Milá⁸ tendo como referencial analítico o Brasil, cujo estudo utilizou dados do período de 1933 a 2013. Algumas premissas encontradas não são diferentes de outros países onde a tributação também é regressiva, constatando uma menor

tributação dos mais ricos, que proporcionalmente à renda nacional acumulada (que é grande) pouco contribuem tributariamente para o país. Além disso desmistifica a ideia de que esse topo da pirâmide dos mais ricos colaboraria para o desenvolvimento econômico, através da realização de investimentos, pois quanto maior a concentração da renda maior também se verifica a queda de investimentos, fator bem acentuado entre os brasileiros em comparação com a maior parte dos países.

Outro estudo importante sobre a mesma problemática da concentração de renda no Brasil foi lançado por Pedro H. G. F. Souza e Marcelo Medeiros⁹, que teve como base documentos do período de 1928 a 2012. Observa-se da pesquisa que a desigualdade no país está atrelada à maior concentração total da renda por parte dos mais ricos (o topo da pirâmide). De outro lado o Estado buscou equalizar essa desproporção por meio de políticas sociais destinadas à base da cadeia, o que ajudou a esses elevarem seu patamar de renda, mas ainda assim insuficiente para corrigir o problema. Assim, enquanto não houver um conjunto de ações destinadas a tributar o topo da pirâmide essa concentração continuará.

O documento divulgado pela rede *Tax Justice Network*¹⁰, realizado por James Henry, ex-economista-chefe da consultoria McKinsey, demonstra que os ricos brasileiros acumularam até 2010 cerca de US\$ 520 bilhões em paraísos fiscais, o que corresponderia a um terço do PIB nacional e cuja quantia seria a quarta maior do mundo depositada nesta modalidade de conta bancária. O relatório, com fulcro em dados do Banco de Compensações Internacionais, do Fundo Monetário Internacional, do Banco Mundial e de governos nacionais, destina-se também a aferir o impacto, da movimentação de dinheiro enviado a paraísos fiscais, sobre as economias dos 139 países mais desenvolvidos. Restando evidenciado que a elite brasileira paga proporcionalmente muito menos tributo que todas as outras classes sociais do país¹¹.

A sonegação ganha força nessa discussão pelo fato de que o topo da pirâmide é responsável pela maior parte da sonegação no país, seja utilizando de suas empresas ou pela própria pessoa física. Dados da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional revelam que os 500 maiores devedores (os quais estão no topo da pirâmide de concentração de renda, estando entre eles doleiros e proeminentes empresários) acumulam 37% de tudo o que a União espera receber¹².

Soma-se a essa realidade o fato de que o combate à sonegação no Brasil é frouxo, determinando uma sensação de que compensa na prática sonegar tributo, uma vez que pelo senso comum vale a pena correr o risco de ser autuado pela sonegação ante a economia gerada com tal prática.

Segundo publicação do Sindicato Nacional dos Procuradores da Fazenda Nacional, nominada “Sonegação no Brasil – Uma Estimativa do Desvio da Arrecadação”, a sonegação alcança mais de 27,5% da arrecadação do país, representando perdas de R\$ 710,5 bilhões no ano de 2019.¹³

Ante o exposto, enquanto não mudarmos a matriz tributária brasileira do consumo para o patrimônio e a renda, e centrarmos foco no combate à sonegação, não reverteremos esse quadro de grande concentração de renda e desigualdade social. Esses talvez sejam grandes desafios para o futuro do país. 

NOTAS

- 1 Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL). Panorama Social da América Latina 2020. Março 2021. Disponível em: <<https://www.cepal.org/pt-br/publicaciones/46784-panorama-social-america-latina-2020-resumo-executivo>> Acesso em: 09/12/2021.
- 2 NERI, Marcelo C. Desigualdade de Impactos Trabalhistas na Pandemia. FGV Social. Rio de Janeiro: 2021. Disponível em: <https://www.cps.fgv.br/cps/bd/docs/Desigualdade_de_Impactos_Trabalhistas_na_Pandemia_Marcelo-Neri_FGV-Social.pdf> Acesso em: 09/12/2021.
- 3 RECEITA FEDERAL DO BRASIL (RFB). Estudos Tributários. Carga Tributária no Brasil 2017: Análise por Tributo e Bases de Incidência. Centro de Estudos Tributários e Aduaneiros (CTAD). Brasília: Novembro, 2018. Disponível em: <<http://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/carga-tributaria-no-brasil/carga-tributaria-2017.pdf>>. Acesso em: 08/02/2020.
- 4 INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). Receita pública: Quem paga e como se gasta no Brasil. Brasília: 2009. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/comunicado/090630_comunicadoipea22.pdf> Acesso em: 08/06/2015.
- 5 SOUZA, Pedro H. G. F.; MEDEIROS, Marcelo. Top Income Shares and Inequality in Brazil, 1928-2012. Journal of the Brazilian Sociological Society. Revista da Sociedade Brasileira de Sociologia. SID, Porto Alegre, v. 1, n. 1, p. 119-132, jul.-dez. 2015. Disponível em: <<http://diagramaeditorial.com.br/sid/index.php/sid/article/view/2/23>> Acesso em: 11/02/2016.
- 6 MILÁ, Marc Morgan. Income Concentration in a Context of Late Development: An Investigation of Top Incomes in Brazil using Tax Records, 1933–2013. Public Policy and Development Master Dissertation. Paris School of Economics, 18 September 2015. 165 p. Disponível em: <<http://piketty.pse.ens.fr/files/MorganMila2015.pdf>> Acesso em: 11/02/2016.
- 7 PIKETTY, Thomas. O Capital no Século XXI. Tradução Monica Baumgarten de Bolle. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.
- 8 MILÁ, 2015.
- 9 SOUZA, 2015.
- 10 TAX JUSTICE NETWORK. Rede Internacional lançada em 2003 destinada a realizar pesquisas sobre impostos, paraísos fiscais e movimentações financeiras. Disponível em: <<http://www.taxjustice.net/>>. Acesso em: 03/02/2016. 2013.
- 11 PINTO, R. Ricos brasileiros têm quarta maior fortuna do mundo em paraísos fiscais. BBC Brasil, Economia, Londres, 22/07/2012. Disponível em: <http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2012/07/120722_ricos_evasao_brasil_rp>. Acesso em: 03/02/2016.
- 12 MINISTÉRIO DA FAZENDA (MF). Dívida Ativa da União. Lista com 500 maiores devedores. Brasília: 2015. Disponível em: <http://www.fazenda.gov.br/clientes/portalmf/portalmf/area-destaques/divida-ativa-da-uniao-500-maiores-contribuintes/at_download/arquivo>. Acesso em: 01/11/2015.
- 13 Sindicato Nacional Dos Procuradores Da Fazenda Nacional (SINPROFAZ). (2018). Sonegação no Brasil – Uma Estimativa do Desvio da Arrecadação do exercício de 2018. Disponível em: <<http://www.quantocustaobrasil.com.br/artigos/sonegacao-no-brasil-uma-estimativa-do-desvio-da-arrecadacao-do-exercicio-de-2018>>. Acesso em: 11/10/2019.



ALLAN TITONELLI NUNES é Procurador da Fazenda Nacional, Mestre em Administração Pública pela FGV, MBA em Gestão Pública pela FGV, Especialista em Direito Tributário, Ex-Presidente do Fórum Nacional da Advocacia Pública Federal e do Sinprofaz. Membro da Academia Brasileira de Direito Político e Eleitoral (ABRADEP).

Da legitimidade no direito financeiro

■ POR REGIS FERNANDES DE OLIVEIRA

“No meio do tiroteio fica o direito financeiro. Alvo das maiores incompreensões, manipulado por políticos que compõem a *escroquerie* da política nacional, é o direito financeiro alvo de apropriação indébita por interesses escusos. O exercício financeiro de 2021, ao lado da pandemia que se iniciou em 2020, ficou órfão de uma política consistente e séria. Uma estrutura econômica dirigida sem rumo, discussões que nada acrescentam de útil para a compreensão política do país, o barco brasileiro está sem rumo.”



DEMOCRACIA, LEGALIDADE E LEGITIMIDADE

Conceito que sobrepaira ao de democracia é o de legitimidade. Basta o governo das leis? Basta o critério da maioria? Basta a tramitação regular dos projetos de lei pelas casas congressuais? Basta a declaração formal dos direitos fundamentais? A desconsideração do conceito de legitimidade dá nascimento ao totalitarismo que se apega apenas ao conceito de legalidade?

O direito financeiro tornou-se ponto central no estudo da democracia. É ele que estabelece o critério e a forma de instituição dos tributos e das receitas patrimoniais. É ele que estrutura o orçamento e que inspira o legislador a eleger prioridades em suas políticas realizando a alocação de recursos para realização das despesas. É o direito financeiro que opta onde e quando e quanto será despendido com as políticas públicas.

Sabidamente a sociedade brasileira é das mais desequilibradas do mundo. Há um grupo de bilionários que se assentam no poder e há uma imensidade de famintos e pobres que constituem a massa da população. Ambos intermediados por uma classe média agitada e omissa ao mesmo tempo.

A democracia não é um conceito vazio de conteúdo. Ao contrário, deve ter elementos concretos para sua realização. A periodicidade do exercício de mandato é uma de suas exigências. O revezamento no exercício do poder é saudável e oxigena a tomada de decisão. A eleição constitui elemento integrante do conceito. A manifestação da vontade da população é crucial. A divisão dos poderes é ínsita em sua caracterização. Como disse Montesquieu é uma experiência eterna que todo aquele que detém o poder tende a abusar dele. É, pois, essencial, que o poder restrinja o poder. O respeito às decisões da maioria faz parte da integração social. Tal exigência não dispensa o respeito à oitiva da minoria. A impessoalidade deve caracterizar a tomada das decisões políticas e administrativas. O dissenso, isto é, a pluralidade de opiniões e sua inconversibilidade em unanimidade constitui parte integrante para formação do consenso.

Inúmeros foram os autores a escrever sobre a democracia. A doutrina clássica, resumida por Joseph A. Schumpeter (“Capitalismo, socialismo e democracia”, ed. Unesp, 2017) define o método democrático como “o arranjo institucional para se chegar a decisões políticas que realiza o bem comum, fazendo com que o próprio povo decida as questões mediante a eleição de indivíduos que se reúnem para lhe satisfazer a vontade” (p. 339) e resume a doutrina nas páginas seguintes (339/364). Seus eixos seriam: a) bem comum, b) vontade do povo (conectado com a volição individual), c) vontade do eleitor e a natureza humana na política, d) racionalidade do pensamento.

Efetua o autor, no entanto, críticas a tal postula clássica. Um primeiro ponto é que a vontade do povo difere da *vontade fabricada*. E o cidadão comum seria influenciável e disposto a ceder a impulsos extra racionais. Influências religiosas tendem a turbar a ação coletiva.

Posteriormente, o autor elabora “outra teoria da democracia” (p. 365/383). Assenta a definição de método democrático: “é o sistema institucional para

chegar a decisões políticas, no qual os indivíduos adquirem o poder de decidir por meio de uma luta competitiva pelo voto do povo” (ob. cit., p. 366). Enfatiza o *modus procedendi*, ou seja, a existência de instrumento para captar a vontade do povo através do voto. Segundo ponto seria a liderança, terceiro as volições de grupos e por fim, o conceito de disputa pela liderança. Restrições à liberdade e afirma que “nenhuma sociedade tolera a liberdade absoluta” (p. 368). Deve haver mecanismo para a retirada do líder. Ademais, a vontade da maioria não é a vontade do povo p. 370). Assim, o voto produz o governo.

Embora fruto de mentes privilegiadas, tanto o roteiro como a conclusão não me agradam. Convencido estou que o que existe na sociedade é sempre a estrutura de *dominação*. Se ela é boa ou má é que vai ditar seus rumos. A má dominação é caracterizada pela restrição aos direitos constitucionais, imposição de decisões pela força, autoritarismo e invasão das liberdades do ser humano. Consequências que advêm: corrupção, violência, falta de contraste das decisões por órgão independente. Absolutismo e negação da maior virtude do ser humano: liberdade. A boa dominação significa preservação das liberdades, eleições periódicas, alteração dos dirigentes, não imposição da força.

As democracias então têm graus. Preservando-se e respeitando direitos, cada qual limita as liberdades com dosagens diferentes. Fizemos sua identificação apontando requisitos para sua existência.

Tudo advém do momento em que se cria o Estado, porque até lá existiam donos de espaços territoriais mantidos pela força. O surgimento do Estado exige monopólio da violência e estrutura tributária. Como mínimo.

Max Weber indica como da essência do Estado o monopólio do exercício da força. Estamos de pleno acordo, desde que advenha de uma autoridade que tenha sido identificada e qualificada pela distribuição dos poderes. Os órgãos de exercício do poder devem detê-la. Inclusive para controlá-la. Prefiro falar em monopólio do exercício da força que da violência. Esta pressupõe a desobediência a preceito legal. A força é dele decorrente.

Desmente-se, então, a afirmativa de Mao Tsé Tung de que “o poder nasce do cano de um fuzil”. Prevalece a menção a Talleyrand de que nenhum poder se assenta na ponta de uma baioneta.

Tem razão Clausewitz ao dizer que a política é a continuação da guerra por outros meios. Ou, inversamente, a guerra é a política por outros meios. Em verdade, a divergência é interna na democracia que pode ser exercida por consenso ou por divergências irreparáveis.

O primeiro título para o exercício do poder é sua previsão legal. Através da Constituição é que se estruturam os poderes do Estado. Apenas se pode praticar determinado ato se o agente político detém a titularidade de sua emanção. Daí deriva a repartição do exercício dos poderes do Estado. Há, em princípio, *dois* órgãos. O que instaura a ordem jurídica e o que a recompõe quando lesada. Daí teríamos no primeiro o Legislativo e o Executivo e, no segundo, o Judiciário. Os primeiros inovam no ordenamento jurídico instituindo o rol de direitos e obrigações, deveres e poderes que serão exercitados. Propõem e elaboram as normas jurídicas que disciplinam os comportamentos dentro do Estado. Tanto se dirigem ao Estado, como a suas pessoas jurídicas e aos particulares.

Pressuposto, pois, da edição de normas é a previsão Constitucional ou legal atribuindo competência aos agentes. A isso se dá o nome de *legalidade*. A saber, constitui-se na previsão de iniciativa das leis, de sua discussão dentro do processo legislativo, o poder de emenda, sua aprovação e encaminhamento para sanção ou veto. Processada o projeto dentro dos preceitos constitucionais ou legais, dá-se a legalidade. A partir daí o texto segue para apreciação do Poder Executivo que o sanciona ou veta. Ingressa, então, o comando no mundo das normas.

Carl Schmitt parte do sistema da legalidade do Estado legiferante (“Legalidade e legitimidade, Del Rey editora, Belo Horizonte, 2007, p. 1). “o Estado é lei, a lei é o Estado” (ob. cit, p. 19). A lei significa a interferência na liberdade e na propriedade (fls. 23) e a vontade do Parlamento é a vontade do povo (p. 26).

Em verdade, Carl Schmitt não elabora um conceito de Estado do ângulo de sua supremacia popular, porque pressupõe que o Estado legiferante pressupõe a supremacia da lei e no Parlamento que a edita. Não se deve “introduzir um novo legislador extraordinário na organização de um Estado legiferante” (ob. cit., p. 78). A legitimidade então perde sentido em análise estritamente dogmática. Não faz análise dos valores inerentes a uma sociedade.

Finda-se, então, a primeira parte da instauração da ordem jurídica, sendo a norma imposta à obediência de todos. Ocorre que a norma pode estar viciada, seja por problema formal (procedimento interno ou vício de iniciativa) ou material (ser incompatível com a norma constitucional) e, então, deve ser retirada do mundo jurídico e quem está qualificado para tanto é o Poder Judiciário.

Com tais providências preserva-se o que se rotula de harmonia entre os poderes do Estado. Cada qual exerce sua competência dentro das atribuições previstas na Constituição Federal.

Para Max Weber afirma que toda ação social pode ser orientada pela representação da existência de uma ordem legítima (“Economia e sociedade”, ed. UnB, 2009, vol. I, p. 19). Na sequência irá afirmar que a vigência legítima decorre da tradição, de crença efetiva, de crença racional e em virtude de estatuto. Se decorrente de estatuto advirá do reconhecimento da legitimidade pelos participantes, em virtude de acordo entre os interessados e, por fim, por força de imposição julgada legítima (ob. cit., p. 22).

Prosegue o autor afirmando que “a forma de legitimidade hoje mais corrente é a crença na *legalidade*” (ob. cit., p. 23).

Para o autor, pois, legitimidade e legalidade se confundem, na medida em que a produção da norma decorre da racionalidade de seu editor. Habermas comenta Weber e salienta que o autor apoia “sua legitimidade sobre a crença na legalidade do exercício da dominação” (Jürgen Habermas, “Facticidade e validade”, ed. Unesp, 2020, p. 565). Daí concluir que o conceito é positivista. Torna desimportante o que se passa na realidade. A adoção pura e simples de regras abstratas e gerais fornece a legitimidade jurídica. Ainda segunda Habermas, Weber busca identificar três significados de racional. O conceito de técnica daria racionalidade universal às regras. Depois, os fins e, por fim, o trabalho de intelectuais e especialistas.

Conclui Habermas, que “é possível verificar que as qualidades formais do direito investigadas por Weber só teriam permitido que a legitimidade decorresse da legalidade sob determinadas condições sociais especiais se tivessem se mostrado ‘racionais’ em um sentido prático-moral” (ob. cit., p. 573).

Daí a preocupação de Claude Lefort no sentido de que o conceito de democracia só pode ser analisado diante da discussão de um poder assentado na lei por um poder legítimo (“Pensando o político – ensaios sobre democracia, revolução e liberdade”, ed. Paz e Terra, 1991, p. 57).

Bobbio nos informa que se trata de legalidade “quando é exercido no âmbito de conformidade com leis estabelecidas ou pelo menos aceitas” (Norberto Bobbio, Nicola Matteucci e Gianfranco Pasquino, “Dicionário de Política”, ed. UNB, 11. ed., vol. 2, 1998, verbete legalidade). Legitimidade “consiste na presença, em uma parcela significativa da população, de um grau de consenso capaz de assegurar a obediência sem a necessidade de recorrer ao uso da força, a não ser em casos esporádicos” (idem, verbete legitimidade, p. 775, vol. 2).

Legal é o ato praticado de acordo com a lei. Esta pressupõe aprovação pelos mecanismos previstos na Constituição. Vigente, impõe-se à obediência de todos e vincula a edição dos atos infralegais. Desimportante é o conteúdo. Basta que venha ao mundo jurídico de acordo com a lei. Assim agiram todos os ditadores. Pretendendo dar validade a seus atos, aprovam leis de qualquer conteúdo e as impõem à população. Buscam respaldar seus comportamentos com base na ilusória lei aprovada.

A obediência estrita apenas à legalidade nos leva às estruturas do nazismo, do fascismo, do franquismo e outras tantas ditaduras que existiram no passado e vicejam no presente. Misturada a legalidade com a decisão da maioria igualmente não nos retira de tal imbróglio. É que a maioria se forma ocasionalmente. Hitler tinha todo apoio da maioria e instituiu um governo submetido à lei. Nem por isso deixou de afastar todos os princípios norteadores da humanidade. Inseriu nos conceitos legais o ódio, o racismo, a homofobia, o antissemitismo e todos os horrores que assistimos.

É a prevalência da forma sobre o conteúdo recheado de valores como se irá ver adiante.

Até aqui estamos no campo da *legalidade*. Analisemos, agora, o que se rotula de *legitimidade*, objeto das preocupações deste texto.

O ILUMINISMO

Não se pode avançar na indagação do que seja a legitimidade sem uma perquirição sobre o Iluminismo. Uma atmosfera cultural setecentista que fez eclodir uma série de posicionamentos religiosos, antropológicos, de compreensão do homem desapegado do transcendente. Chegou-se a um movimento que se pode rotular de humanitarismo ou humanismo. A compreensão do mundo atual poderia levar a um mundo melhor no futuro. Daí o banimento do farisaísmo, da superstição e o afastamento integral de qualquer sevícia ou tortura intelectual e pessoal.

Nesse momento da história surgiram nomes como Voltaire, Diderot, D'Alembert, Condorcet, Lessing, Hume e Rousseau, no âmbito intelectual e Cesare Beccaria a desfilarem argumentos em prol da humanização das penas, abolição da tortura e da pena capital. Em outras áreas do conhecimento igualmente se manifestou o Iluminismo.

Immanuel Kant escreveu páginas maravilhosas ao se indagar “Que é Esclarecimento?”. E responde: “é a saída do homem de sua menoridade, da qual ele próprio é culpado” (“Textos seletos”, ed. Vozes, 9. ed., 2021, p. 63). Prossegue o autor: “A menoridade é a incapacidade de fazer uso de seu entendimento sem a direção de outro indivíduo” (idem, *ibidem*).

A expressão latina *sapere aude* significa ter a coragem de usar o próprio entendimento. É o lema do *Aufklärung*. O uso da razão vira o centro do raciocínio do Iluminismo. Kant fala nos “direitos da humanidade” (ob. cit., p. 69).

Para Adorno e Horkheimer “a superioridade do homem está no saber” (Theodor W. Adorno e Max Horkheimer, “Dialética do Esclarecimento”, ed. Zahar, 1985, Rio de Janeiro, p. 17). Terminar com mitos, desencantar o mundo e destruir o animismo, os ritos xamânicos destinam-se aos ventos, à chuva, à serpente. O Iluminismo destrói isso. “A essência do esclarecimento é a alternativa que torna inevitável a dominação. Os homens sempre tiveram de escolher entre submeter-se à natureza ou submeter a natureza ao eu” (ob. cit., p. 38).

O Iluminismo livra os homens do medo, dissolve os mitos, substitui a imaginação pelo saber e afirma a superioridade do homem com o saber. Basicamente, deixa-se de lado a transcendência, milagres, poções mágicas, misticismo e ingressa-se na fase da razão humana e, pois, a consagração do humanismo. Com isso, sobressaem-se os valores.

O tema foi tratado recentemente por Steven Pinker (“O novo iluminismo”, ed. Cia. das Letras, 2018). O alicerce de tal pensamento “privilegia o bem-estar dos homens, mulheres e crianças individualmente, acima da glória da tribo, raça, nação ou religião” (ob. Cit., p. 29). Surgiu um movimento que editou um Manifesto Humanista (2003) pela *American Humanist Association* através do qual são apontados critérios de identificação de um sentimento coletivo de agregação.

Em suma, privilegia-se o ser humano como novo centro do universo acompanhando Protágoras quando afirma ser o homem “a medida de todas as coisas”.

Como o ser humano vive em sociedade com ela se compõe em termos de viver uma vida livre, mas submetida a certos e determinados princípios eleitos pela comunidade através de uma Constituição. Nela, encampa determinados valores. Surge então o confronto entre o poder e a defesa contra ele.

POTESTAS E AUCTORITAS

Nesse passo, dá para fazermos uma distinção como seguindo a diferença entre *potestas* e *auctoritas*. Diz Hanna Arendt que “o poder e a autoridade não são iguais, como tampouco são iguais o poder e a violência” (“Sobre a revolução”, ed. Cia. das Letras, 2011, p. 233). Na França pré-revolução entendeu-se que poder e autoridade provinham do povo. Misturaram os conceitos. Nos

Estados Unidos, diferentemente, o povo se reunia e deliberava, celebrando pactos e compromissos mútuos (Arendt, ob. cit., p. 236).

De tal ordem, o poder se impõe pela força. A autoridade por seu reconhecimento tácito. O poder está autorizado a usar a violência legítima. A autoridade não precisa dela.

O paralelo se impõe, porque a legalidade é apenas o uso da determinação contida na lei. Pode ser apenas a força bruta que se impõe sobre alguma deliberação. Irrelevante o conteúdo. Basta que surja a determinação advinda de um procedimento submetido às Casas congressuais para que seja imposta à obediência de todos. Pouco importa se atende a exigências esperadas pela população. Qualquer governo, independentemente de ter autoridade, detém o poder. Por isso não se pode negar sujeição à legalidade ao poder mais despótico e arbitrário. Suas normas adquirem força, vigência e validade do mero advento.

A legitimidade necessita de autoridade. Um primeiro critério é o da ordem provinda da maioria. Como diz Lefort, “assim estar-se-á exposto à conclusão de que o que é julgado legítimo, aqui e agora, só pode sê-lo em virtude do critério da maioria” (ob. cit., p. 59).

Aí entraríamos no jogo da captação da *vontade da maioria* que se oficialize o que é legítimo. Observe-se que a vontade da maioria está à disposição dos ventos que soprem em determinada circunstância e atende a situações momentâneas, fluidas e perigosamente dominadas por interesses nem sempre nobres.

Em sendo assim, a maioria é apenas um critério democrático de obtenção da vontade popular. Não se pode desconhecer que a vontade daí obtida pode ser manipulada por manobras escusas. Sabidamente a população é amorfa. Instável em suas pretensões. Dominada por emoções passageiras. Gera instabilidade política.

Não se pode fazer assentar a *autoridade* apenas na fragilidade da maioria. Ela é instável e sujeita aos sabores momentâneos de chamadas sedutoras. Momentos de comoção, de solidariedade, de atração mítica são fatores que desequilibram o raciocínio e a população majoritária se vê envolvida em sentimentos pueris, afetivos e até piegas.

Há situações de *identificação* com o líder. Espécie de *impulso* que, “em certo momento e com uma finalidade determinada, se organiza numa massa” (Sigmund Freud, “Psicologia das massas e análise do eu”, ed. L & PM, Pocket, 2013, p. 37). Prossegue o autor: “as principais características do indivíduo que se encontra na massa são as seguintes: desaparecimento da personalidade consciente, predomínio da personalidade inconsciente, orientação dos pensamentos e dos sentimentos na mesma direção por meio de sugestão e do contágio, tendência à execução imediata das ideias sugeridas” (ob. cit., p. 47, citando Le Bon).

O indivíduo desaparece na massa. Aquele que tem consciência de seu comportamento e de sua ação perde a primeira quando confundido com a massa.

Vê-se que só se falar em maioria não basta para identificar uma decisão democrática e justa. Vimos também que não se pode falar em obediência à lei. Legalidade e maioria não identificam uma decisão legítima.

DUAS CONCEPÇÕES DE LEGITIMIDADE

Sugerimos, então, duas concepções de *legitimidade*. Uma genérica que alcance a população de determinado país; outra, específica, que atinja situações concretas individuais.

Num primeiro momento, a situação concreta se identifica com a *justiça*. Segundo Aristóteles “é aquela disposição do caráter a partir da qual os homens agem justamente, ou seja, é o fundamento das ações justas e o que os faz ansiar pelo que é justo” (“Ética a Nicômaco”, ed. Atlas, 2004, p. 103, Livro V). Até aqui não avançamos muito. Na hipótese concreta em que se tenha que decidir, o que vale é a *equidade*, ou seja, a norma que tem função retificadora da justiça legal (Ob. cit., p. 124, item 1.137 b 10).

Acrescenta o autor que “embora toda a lei seja universal, haver, contudo, casos a respeito dos quais não é possível enunciar de modo correto um princípio universal” (ob. cit., p. 125, item 1137, 15). Opera-se como a régua de Lesbos, ou seja, ela se amolda à hipótese fática dando a exata interpretação à controvérsia. Significa a adequação às mais diversas circunstâncias.

A lei não pode prever todas as hipóteses de ocorrência do fático. Impõe-se seja genérica e abstrata. Logo, há normal adaptação da interpretação incidente sobre o fenômeno captado, para que se tenha exata percepção de sua ocorrência. A partir daí faz-se a subsunção à hipótese da norma ou aos princípios de direito para se ter a precisa exegese e aplicação da lei. Falamos, por ora, da *legitimidade individual e concreta*.

Já em relação à segunda hipótese, José Eduardo Faria anota que “uma norma é legítima quando sustentada sobre um valor e sua legalidade é dada pelo direito vigente, impessoal e objetivo” (“Poder e legitimidade”, ed. Perspectiva, 1978, p. 80).

Quando isso ocorre? Vejamos. A população de determinado país vive sob seus costumes, tradições, governos que se sucedem. A vida em comum é cheia de sobressaltos, ideologia, pulsões individuais e coletivas, personalidades carismáticas que surgem. Enfim, a vida é submetida a um constante sobressalto. Mutações climáticas, acontecimentos naturais extraordinários, conflitos étnicos, distúrbios sociais, tudo se sucede em uma sociedade. Qualquer que seja.

Surgem governos estáveis. Outros vivem instabilidades permanentes. Divergências fronteiriças, revoltas, divergências com outros países, pressões econômicas, boicote comercial.

A população fica à mercê de tais fatos. Os parlamentares buscam adaptar-se às circunstâncias. O ordenamento jurídico é sedimentado em normas. Abs-tratas e genéricas.

O que vale é o que se passa no meio da população. Como ela sente o governo. Como reage a suas orientações. Tem o governante a aprovação para atos que pratica? É esse sentimento coletivo que dará legitimidade às ordens emanadas do governo.

Um ponto que deve ser ressaltado é que não é época de serem usadas frases feitas para identificar a legitimidade do ordenamento. Dizer que de deve “dar a cada um o que é seu”, “não lesar ninguém”, “viver honestamente” (parêmias

latinas) ou como a orientação marxista de que deve ser dado a cada um “segundo suas necessidades”, todas expressões ocas que necessitam de complemento verificado na realidade. Traçar um rol de princípios é importante, mas mesmo isso não garante a legitimidade das ordens dos governantes nem assegura a higidez das decisões.

É importante identificar os comandos iniciais, declará-los tal como consta da Constituição brasileira sobre os “objetivos fundamentais” (art. 3º) e os “fundamentos” (art. 1º). Mas isso não basta. Uma coisa é a declaração de direitos e dos fundamentos primeiros de um Estado; outra é sua efetiva realização.

Os arts. 5º e 7º da Constituição asseguram os direitos individuais e sociais. Só que estão desprovidos de eficácia. Valem, no sentido de serem vigentes, mas não valem por força de sua aplicação efetiva. Como disse Norberto Bobbio, a era das declarações dos direitos já passou; é ora de torná-los efetivos.

Assim sendo, procuraremos traçar parâmetros que possam identificar uma ordem legítima como justa. No campo da individualidade já assentamos, calcados em Aristóteles que apenas a equidade resolve o problema. É dar a solução justa ao caso concreto, o que pressupõe a) normas genéricas e abstratas, b) juízo independente e imparcial, c) equivalência real de advogados, d) produção adequada de provas, e) decisão submetida a recurso. As exigências se renovam em segundo grau de jurisdição.

Retornando ao campo da legitimidade do ordenamento, os problemas são mais complexos. Todo Estado é composto de diferentes etnias, classes sociais, poderio econômico. Não há Estado igual para todos. A sociedade é desigual. Os homens nascem livres e estão agrilhoados em todas as partes, disse Rousseau. É verdade.

Buscando igualar a sociedade, é ela submetida a um ordenamento normativo abstrato e genérico, seguindo os princípios e valores encampados na Constituição. Nela vem estruturada a forma de intervenção do Estado não apenas na economia, mas também na vida das pessoas. O Estado se intromete inclusive em sua vida sexual, estipula sobre problemas familiares, sobre religião. Imiscui-se em situações privadas.

PASSOS PARA A LEGITIMIDADE

Primeiro passo para se obter a legitimidade é delimitar com precisão as funções do Estado. Essencialmente, é um prestador de serviços em seu sentido mais amplo. Cabe-lhe a prestação de serviços de saúde, segurança pública, saneamento básico, transporte e justiça. Apenas isso. Não se pode falar em Estado mínimo. É delimitar, dentro do pacto social quais as atribuições específicas que incumbem ao Estado. O Estado é o necessário, mas decididamente, não pode invadir a esfera íntima dos indivíduos, tais como casamento, adoção, sexualidade, religiosidade.

Restringindo-se o Estado em suas atribuições, passamos à fase seguinte. *Segundo passo* é a eletividade periódica do governante. Dentro do sistema democrático, o que vale é o processo eleitoral através do qual a população escolhe seus governantes, em todas as esferas. Pressupõe-se eleições limpas

em que o resultado seja aferido por meios idôneos. Não só isso, impõe-se a *periodicidade* das eleições. Assim, escolha livre e periódica.

Terceiro passo é a existência de um rol de direitos (direitos fundamentais) estampados em texto formal. A identificação deles é essencial para legitimidade do Estado. Todos os de primeira, segunda, terceira e quarta gerações. Direitos burgueses, assim rotulados os de primeira geração. Isso basta? Claro que não. Mero rol deles garante sua existência formal, mas não garante que sejam efetivamente obedecidos.

Quarto passo é a existência de órgão judicante independente e livre de compromissos eleitorais e políticos. O Judiciário tem que estar alheio aos interesses em jogo. Não se pretende o juiz alienado nem neutro, mas imparcial. Explico-me: a neutralidade pressuporia que o juiz não tivesse sentimentos. Ao contrário, todo ser humano é informado pelas paixões que possui. Boas ou más, mas basta ser humano para ter tendências e opções. O que não pode ser, efetivamente, é tendencioso encarnando os favores prestados à parte litigante.

Quinto passo é um Parlamento preocupado com a sociedade. Na grande Casa das grandes ebulições das paixões é que são produzidas as normas. Não se pretende retirar dos parlamentares a dose de emoção que o só fato de encarnar os interesses da população representa. O que se busca é que ele seja sensível à sociedade. Saiba de suas angústias, suas preocupações, seu desequilíbrio, seu desamparo. O parlamentar deve estar sintonizado com a sociedade a que serve.

Sexto passo é o aplicador das normas. O órgão de execução dos ditames legais tem que ser ágil, prestativo. Não se pretende despido de ideologia, mas que esta não o cegue a ponto de não enxergar a realidade a que serve. Mais do que ninguém, mesmo porque é um único ser que suporta toda a responsabilidade, deve estar sintonizado com o povo.

A partir daí todos devem estar conectados com o multiculturalismo da sociedade. Repleta de diferenças, a existência de minorias esmagadas por preconceitos, mulheres que são perseguidas (tanto que existe a lei Maria da Penha, 30% de garantia de vagas no processo eleitoral, percepção de 30% das verbas eleitorais), as etnias que são submetidas a preconceitos, os negros, os indígenas, os homossexuais, a legião LGBTQIA+, todas perseguidas e submetidas a agressões.

Importantes as políticas públicas que se seguem, tais como as cotas, as ações afirmativas, todas buscando a diminuição das desigualdades.

Como se vem seguindo, detecta-se a desigualdade existente no mundo das realidades da população, o que resulta na *ilegitimidade do ordenamento*. Poderia existir ordenamento jurídico legítimo em uma sociedade desigual? Só se fechássemos os olhos e não olhássemos para a realidade. O ordenamento nasce torto.

Poderíamos dizer que há dois tipos de *valores*. Os instituídos pela classe dominante e os do rebanho. Os aristocratas e burgueses extraem seus valores que eles mesmos instituem. Como diz Nietzsche “foram os mesmos ‘bons’, os homens distintos, os poderosos, os superiores que julgaram ‘boas’ as suas ações” (Friedrich Nietzsche, “Genealogia da moral”, ed. Vozes, Petrópolis, 2009, p. 32). Os escravos, os desfavorecidos criam outros valores ou incompatíveis

com os da aristocracia ou próprios. “Enquanto toda a moral aristocrática nasce de uma triunfante afirmação de si própria, a moral dos escravos opõe um ‘não’ a tudo o que não lhe é próprio, que lhe é exterior, que não é seu; este ‘não’ é o seu ato criador” (ob. cit., p. 41).

Vê-se que o que é legítimo para uma parte da sociedade é ilegítimo para outra. Se o ordenamento não atenta às desigualdades, nasce ilegítimo. Pode ser legal, impositivo, mas não legítimo.

Pode-se dizer que houve, quando da instituição da Constituição ou do ordenamento jurídico como um todo que teria havido um consenso. Pacto social pelo qual as partes deliberam viver sob um rol de direitos declarados em texto formal. Os contratualistas gostam de afirmar que em determinado instante da história os homens pactuaram viver sob o domínio de um Estado. Com tal providência evitariam a morte violenta que era a regra antes da celebração do pacto, “sob um véu de ignorância” no dizer de John Rawls.

Doutrinariamente pode-se aceitar o que dizem os contratualistas. Mas, o vício é primordial. Não houve aceitação, mas sujeição.

Roberto Gargarella aponta alguns limites naturais da razão (*burdens of judgement*) e que são: “a) *complejidad habitual de las evidencias empíricas y científicas frente a un mismo caso*; b) *la dificultad de sopesar adecuadamente tales evidencias, aun cuando coincidiéramos en la determinación de las mismas*, c) *la vaguedad que es propia de todos conceptos* (políticos, morales, etc.) que utilizamos; d) *nuestra tendencia a evaluar las evidencias y valores a los que nos enfrentamos, de modo distinto, a partir de nuestras propias vidas y experiencias particulares*; e) *la dificultad para sopesar las distintas consideraciones normativas que normalmente se sitúan de un lado y de outro de una misma cuestión*; f) *la genuína dificultad* que existe para tomar uma *decisión* última frente a este tipo de dilemas valorativos” (“Las teorías de la justicia después de Rawls”, ed. Paidós, Barcelona, 2004, p. 195).

Vê-se a dificuldade que é de especificar, com exatidão, todas as facetas ou paralaxes de um fenômeno. Problemas surgem no testemunho do fenômeno que aparece de diversas maneiras a seus analistas. Depois, são especificidades que emergem do estudo do fenômeno e de seus perfis. Acrescentaríamos a perspectiva de quem o vê: do ângulo aristocrático ou do ângulo popular. Como isso ocorre em sua valoração?

O que se passa é que a sociedade dita burguesa simplesmente ignora os desamparados. Há uma indiferença brutal com a denominada ralé. Há um vira costa permanente, de forma a torná-la incômoda. Há como que duas sociedades. Uma indiferente à outra. A primeira que vive em redoma guardada pelo policiamento ostensivo. Outra, marginal, que serve e busca igualar-se à primeira. Mas, por incrível que pareça, não há confronto. Não há atritos. Ambas convivem, no mesmo espaço da cidade, mas separadas por grades de desconhecimento e ignorância. O espaço público é livre, mas separado. É aberto, mas fechado. Se um entra outro sai.

A legitimidade, então, não é legal, mas moral. Todos aceitam e cumprem ordens legais, ou seja, produzidas por agente competente, dentro de certos parâmetros de aceitação.

A partir de agora, estabelecidos certas premissas, passemos a analisar o problema à luz do direito financeiro.

A LEGITIMIDADE NO DIREITO FINANCEIRO. O ORÇAMENTO COMO PEÇA CENTRAL

O direito financeiro. Em primeiro lugar, o direito financeiro não pode ficar indiferente à desigualdade. Atual sem lançar sua vista para o desequilíbrio social é esquivar-se de enfrentar o maior problema por que passa uma sociedade. A dos diferentes. Entende-se, pois, que é tarefa do doutrinador do direito financeiro levar a cabo tal tarefa, ou seja, procurar leis e normas que possam envolver o agente político na tarefa de minorar (ou quem sabe resolver) o problema mais dramático: o da fome, da falta de saneamento básico, de moradia, de emprego e dar dignidade aos abandonados. Não se pode dizer que tal discurso seja marxista ou de esquerda ou de revolucionário. Ao contrário, é buscar cumprir o que se acha previsto na Constituição Federal.

Em *segundo* lugar quem aplica a regra é o dominante. Vai aplicá-la de acordo com sua visão de mundo, com seus preconceitos e valores. É a interferência manifesta das paixões na aplicação da norma.

Na elaboração da peça orçamentária já se vê a discrepância de tratamento que existirá. Retratará a *ideologia* que domina o órgão de poder. *Ideologia* no sentido da consciência equivocada da realidade. Quem domina impõe sua consciência. Esta pode estar em desacordo com a realidade e, pois, retrata o que o dominante pensa da realidade em que vive. Por isso é que se diz que há a ideologia e ela retrata o valor de duas realidades. O dominador pensa e pensa em desacordo com outra classe que igualmente pensa. Cada qual chega a valores diferentes.

Assim, quem elabora o orçamento nele retrata uma determinada posição social que nem sempre corresponde à realidade. Daí os equívocos orçamentários de forma a não amparar a pobreza com verbas adequadas. Quando o faz é apenas para dar satisfação solidário e caritativo de seus sentimentos. Jamais para resolver o problema.

O direito financeiro cuja mola mestra é retratada no orçamento peca por tal falibilidade política. Após auferir os recursos tributários somados às receitas patrimoniais, forma-se um montante único. Apenas previsível, como diz a Constituição Federal (parágrafo 8º do art. 165) em sua receita e fixadora em sua despesa. Sabe-se como se irá gastar, mas não se tem ideia exata do quanto se arrecada.

Quando decide sobre os gastos é que o Poder Executivo, a quem cabe elaborar o orçamento, explicita sua *ideologia* ao apontar onde investirá os recursos obtidos. Cabe-lhe sem dúvida as opções que elege. Pode gastar em segurança pública, na defesa militar e nas áreas estratégicas para o país ou na população carente. Optará em atender aos bairros nobres com repavimentação, melhoria na iluminação e setores de segurança ou em asfalto, saneamento básico e melhoria na segurança para as áreas deficientes.

Aí cabe a eleição entre bairros nobres ou não. Na peça orçamentária é que o Poder Executivo deixará sua impressão digital de sua escolha ideológica.

Não deixa de utilizar suas opções também quando da incidência tributária. Pode conceder benefícios fiscais aos proprietários de grandes latifúndios, rebanhos, empresas ou montadoras de veículos ou em alimentação para a população desfavorecida.

Sem dramas ou chamativas de apelos piegas emocionais. O Estado detém os recursos tributários e patrimoniais. Terá o exercício financeiro para despendê-los. Onde? As escolhas são exclusivamente do Executivo. Posteriormente, o Legislativo será chamado e poderá formular emendas para realocação de despesas. Pode fazê-lo e redirecionar verbas para onde queira. Não poderá *deformar* orçamento, sob pena de sua invalidação ou rejeição integral por parte do Executivo. Mas poderá dentro da razoabilidade redirecionar recursos para áreas que entende devam ser mais bem amparadas.

É frequente que isso ocorra? Não, não é. Normalmente o Legislativo se aproveita de seu poder de emendas para beneficiar agremiações políticas, conceder isenções com remanejamento (anulação) de verbas ou melhorar a estrutura eleitoral em seu próprio benefício. Viu-se o escândalo de emenda constitucional para obrigar o Executivo no pagamento de emendas parlamentares, de bancada e a denominada emenda de relator. Na minha ótica as emendas constitucionais padecem do vício de inconstitucionalidade, porque quebra o princípio da isonomia em relação a todos os demais candidatos. Ao privilegiar suas emendas e as de bancada favorece aos já eleitos em face dos pretendentes candidatos. Cria-se disparidade com dinheiro público, o que é ominoso, nefasto e funesto.

Em verdade, ao instituir emendas para os próprios deputados e senadores cria distinção entre brasileiros, o que fere o princípio da isonomia, consagrado como cláusula pétrea pela Constituição Federal (art. 5º, *caput*).

Por aí bem se pode ver uma clara distinção entre o que é *legalidade* e o que é *legitimidade*. Legal todos os orçamentos são. Obedecem à iniciativa do Chefe do Poder Executivo, há a discussão dos valores previsíveis de receita e sua destinação vem discriminada na peça apresentada. Submete-se ao procedimento de tramitação no interior do Parlamento através da Comissão Mista de Orçamento, há discussão e votação de seu interior teor. A peça é, pois, *legal*.

Basta a análise de seu conteúdo para saber que é *ilegítimo*. É que descumpra todos os fundamentos e finalidades públicas traçadas nos arts. 1º e 3º da Constituição. Estes constituem dispositivos essenciais, básicos e estruturais da República Federativa do Brasil. Levados à peça orçamentária são desmentidos e desconsiderados.

É aceitável que seja discutida a peça orçamentária sem atentar ao que determina a Constituição Federal? Claro que não. Seu conteúdo deve, necessariamente, ser voltado aos interesses maiores do país, tal como declarado em seus artigos iniciais e fundantes.

A pobreza e o desequilíbrio social não podem ser tratados como peça fora da engrenagem. A Constituição deve ser um todo harmônico. Os interesses podem estar dispersos nos diversos dispositivos, mas o conteúdo é um

só. Como fazer para aplicar apenas parte da Constituição? Se ela é complexa, consistente, coerente, inadmitindo *gaps* e lacunas, todo seu conteúdo deve constar dos recursos orçamentários.

Tema do mais amplo interesse que mexe igualmente com a desigualdade brasileira tornando suas políticas ilegítimas diz respeito aos benefícios fiscais. Como se passam as coisas? Quem detém o poder econômico pode influenciar na órbita governamental. Toda empresa que paga tributos sente-se no direito de interferir, de uma forma ou de outra, na instituição e elaboração das políticas públicas. Os bancos sentem-se prejudicados por qualquer elevação de alíquota que incida sobre suas atividades ou também que importem em diminuir as margens de lucro sobre que operam. Não se pode pensar em retirar parte dos juros que cobram, absolutamente ao arrepio do que está estruturado no Brasil. Juros extorsivos, absurdos. Só que ninguém fala nada.

O sistema produtivo econômico que poderia investir contra a situação bancária no Brasil silencia, porque igualmente são beneficiados com benesses tributárias. A concessão de isenções, de financiamentos com juros subsidiados, redução ou aumento de alíquotas tributárias quando necessário, tudo leva ao silêncio dos inocentes.

O confronto apenas interessa em parte porque ao se sentirem prejudicados têm caminhos diretos ou sinuosos para chegar aos órgãos governamentais. Batem à porta, primeiro dos secretários ou ministro adjunto. Depois, lograda a tentativa, vão ao ministro. O pleito é transmitido aos setores que dirigem a economia. Em última hipótese, há caminhos para se chegar ao Presidente.

Observe-se bem: não estamos falando de caminhos vergonhosos ou corruptos. Ainda não chegamos aí. Estamos falando dos caminhos normais que os grandes potentados têm para se aproximar dos órgãos de decisão governamental. Aí entra o poder de convicção. Algumas vezes motivos nobres, tais como concorrência externa, mercados fechados ou proteção governamental de outro país. Mas, nem sempre é assim. Por vezes, a gula, a concupiscência, o apego ao lucro fácil se colocam à frente de interesses nobres e prevalece a ânsia do aumento do ganho.

Então entra em cena fatores conhecidos do lado de cá do Atlântico. O aceno da propina, o diálogo à luz de velas, nos desvãos e corredores do governo, a amizade interesseira, jantares fartos, agenciamento de prostitutas, colocação de parentes, tudo é motivo para apressar ou ajudar a decidir a superação de obstáculos.

Pronto. Consuma-se o ajuste. Sagra-se a destinação da verba, sai o benefício fiscal solicitado, a isenção pretendida, a redução da alíquota. É o legal e o legítimo sendo substituídos.

O direito financeiro não fica, pois, infenso às tentativas de torná-lo instrumento de fácil manobra de perda de arrecadação, de falha na destinação de recursos e na eleição de prioridades. Empobrece-se o constituinte que foi elegante no indicar os fundamentos e os objetivos fundamentais da República. Fê-lo sentindo que aquele momento histórico de final da ditadura militar para o ingresso nos portões da liberdade merecia uma Constituição digna da formação e estruturação de um Estado nobre.

Os constituintes reviram-se em seus túmulos. A posteridade não distingue entre legalidade e legitimidade. Engloba tudo sob o rótulo de interesses (escusos). Fale baixo que os ancestrais podem escutar.

O DIREITO FINANCEIRO HOJE

De matéria desconhecida e inexistente nos currículos universitários, o direito financeiro adquiriu *status* de *prima donna*. Quase nenhuma faculdade dispõe da matéria em sua grade curricular. Hoje, todavia, a maioria das discussões que ocorrem no Parlamento brasileiro dizem respeito ao direito financeiro.

Tivemos, recentemente, a aprovação do teto de gastos aprovado pela Emenda Constitucional nº 95. Paralelamente foram sacramentadas as emendas parlamentares como vinculativas; depois vieram as emendas de bancada, também com o mesmo caráter.

Ocorreu uma mistura de interesses do Executivo com os do Legislativo. Este acaba se assenhoreando de parte dos recursos públicos para si (emendas parlamentares, de bancada e de emendas do relator).

As denominadas emendas do relator ou do orçamento secreto, como foram rotuladas, prostituiu a pureza da separação dos interesses em jogo. A rigor, não com exclusividade, o Legislativo institui normas gerais e abstratas impostas à obediência de todos; cabe ao Executivo cumprir os mandados constitucionais e legais, ficando o Judiciário com a incumbência de restaurar a ordem jurídica quando lesada. Claro está que nenhuma das funções é exercida em caráter exclusivo. Cada qual dos órgãos do poder pode exercitar, concorrentemente, funções que cabem ao outro. Assim, o Parlamento julga (o Presidente da República, por exemplo ou na hipótese de autorizar ou não que o parlamentar seja processado); o Executivo edita normas complementares e subsidiárias para o cumprimento das leis (decretos regulamentares e também inicia o processo legislativo através das medidas provisórias) e o Judiciário normatiza quando expede decisões (suas sentenças e acórdãos têm força de lei) e administra o que lhe cabe.

Verifica-se que há uma concorrência e participação em cada das funções específicas do Estado.

O direito financeiro que era disciplinado por normas exclusivamente emanadas do Legislativo, tal como o orçamento, passou a ser partilhado pelo próprio legislativo em sua execução. Esta era atributo exclusivo do Executivo, mas sofre a invasão parlamentar.

A execução das decisões que era exclusiva do Judiciário passa a ser partilhada pelo Legislativo que a todo instante edita Emendas Constitucionais postergando o cumprimento do pagamento dos precatórios. As decisões judiciais transitadas em julgado convertem-se em ordem de pagamento ao Executivo. Este tergiversando e exauridas as forças financeiras para satisfação de seus débitos, efetua emenda constitucional para não pagar, pagar parcelado ou suspender o pagamento.

Vê-se, pois, a completa parafernália por que passa o sistema jurídico brasileiro. Confusão de atribuições. Mescla de competências. Exercício simultâneo de umas e outras. O aplicador da norma fica sem saber o que fazer e o investidor brasileiro e estrangeiro fica pasmo e sem compreender como estão as coisas.

A confusão principia com as receitas. Inicialmente, as receitas eram atribuídas a cada esfera federativa que partilhava os recursos com os demais. Surgem, então, as contribuições que passam a não ser distribuídas aos demais entes federativos. Descoberta a burla, surgem reclamações e pressões políticas. As contribuições passam a ser compartilhadas.

Na sequência, vê-se que a União concentrava quase toda a arrecadação tributária e de royalties. Pressões políticas surgem dos entes menores e, pronto, novas composições políticas levam à reformulação da arrecadação.

Verifica-se que os governantes não têm qualquer escrúpulo com os recursos. Aplicam-nos de forma equivocada. Quando não, dão margem a escândalos (rachadinha, precatórios, lava-jato, mensalão). Depois, há o conflito agônico de tentativa de dominação recíproca entre Legislativo, Judiciário e Executivo. Ao invés de se comporem e cada qual cuidar de seus interesses (que obviamente são titularizados pela sociedade) vivem em conflito permanente, o que redundará em perda para todos. Ninguém se valoriza.

O momento atual por que passa o país é exatamente esse. Desencontro permanente entre os titulares dos três poderes da República.

Em verdade, ninguém se entende. O endividamento cresce. Não se encontram parâmetros de crescimento. Conflitos internacionais são fruto de pura infantilidade e de incompreensão do que são cargos de relevância numa República. Agressões fúteis (ofensa à mulher de Presidente de outra República; desconsideração por um dos maiores países do mundo, como a China, adoção de rótulos de direita e de homofobia e preconceitos étnicos, misoginia) que não levam à construção de uma imagem positiva do país. Governantes que tratam o país e o governo como coisa de sua propriedade, com o direito de usar e abusar. Gestores que pensam na sucessão imediata sem cogitar da direção magistral e diplomática do país.

No meio do tiroteio fica o direito financeiro. Alvo das maiores incompreensões, manipulado por políticos que compõem a *escroquerie* da política nacional, é o direito financeiro alvo de apropriação indébita por interesses escusos.

O exercício financeiro de 2021, ao lado da pandemia que se iniciou em 2020, ficou órfão de uma política consistente e séria. Uma estrutura econômica dirigida sem rumo, discussões que nada acrescentam de útil para a compreensão política do país, o barco brasileiro está sem rumo. Devemos apelar para Walt Whitman em seu notável poema “Oh, captain, my captain!” para pedir socorro pelo descontrole na direção do leme.

Infelizmente, o Brasil está nos antípodas do destino que lhe fora vaticinado. Falta um pouco de vergonha. Será que é só um pouco? 



REGIS FERNANDES DE OLIVEIRA é Professor titular aposentado de Direito Financeiro da Universidade de São Paulo.

Desafios do trabalho no Brasil¹

■ POR GEORGENOR DE SOUSA FRANCO FILHO

“São tantas e tantas mudanças, que o mundo precisa de muita resiliência e confiança para superar as vicissitudes e as carências que está enfrentando, sendo indispensável, para o êxito dessa tarefa de sinceridade, veracidade e franqueza de todos os integrantes da sociedade humana.”



REAVALIAÇÃO DOS DESAFIOS DO MUNDO

Irany Ferrari, na obra que escreveu em conjunto com Amauri Mascaro Nascimento e Ives Gandra Martins Filho, para homenagear o Mecenaz das Letras brasileiras Armando Casimiro Costa, em seu primoroso texto cuidou da história do trabalho. Após apreciar os sentidos etimológico, filosófico e sociológico de trabalho, e do papel da Igreja Católica Romana, sobretudo a partir da encíclica *Rerum Novarum*, passou a considerar a evolução do trabalho, desde a escravidão, da Grécia antiga, atravessando todo o percurso da atividade laboral humana, até às corporações de ofício, ressaltando, nesse pacto, que a liberdade de trabalho... era muito limitada².

Adiante, Irazy Ferrari revela sua preocupação com o futuro do trabalho, e transcreve um texto de minha autoria, fruto de uma palestra que proferi em 1996, em Salvador, e que foi publicado, em 1998, em um de meus livros. Permito-me reproduzir o texto porque está ainda atual, mesmo 25 anos passados.

Destaquei o seguinte: o papel do Estado interventor há que ser revisto. Tanto é preciso flexibilizar a legislação, conservando-se apenas o mínimo de proteção do trabalho, como é preciso incentivar a negociação entre patrões e empregados, sobretudo, em nível de empresa, quando as peculiaridades de cada atividade podem ser mais bem dimensionadas. A reeducação do trabalhador, a fim de que possa se adaptar ao novo mercado de trabalho e enfrentar os avanços tecnológicos, igualmente é necessária.³

Imaginemos o que disse no século passado e que hoje é a realidade que vivenciamos.

Dentro desse cenário, apresentado ao término do século XX, quais os desafios para a proximidade do final do primeiro quartel do século XXI? Tentarei elencar alguns desses aspectos em breves apontamentos.

ALGUNS DESAFIOS INICIAIS A ENFRENTAR

Acredito que o grande primeiro desafio do trabalho neste resto de século XXI será aprender a conviver no ambiente pós-pandemia. Afinal, são quase dois anos durante os quais a humanidade foi obrigada a mudar, repentinamente, seus hábitos, seus costumes, suas preferências.

Teremos, então, quando o normal voltar a ser normal, que nos readaptar à vida, só que teremos aprendido muitas modernidades que não estávamos preparados para enfrentar e tivemos que conviver rápida e inesperadamente.

Precisaremos nos adaptar às modernidades tecnológicas, às novas formas de transportes, às facilidades das comunicações, às transferências das informações que chegam a tempo real em qualquer lugar do planeta.

Para o ser humano se adaptar às novas formas de convivência social e de trabalho, é necessário que ocorra sua permanente atualização profissional. Em outros termos, o homem precisa de formação continuada, sobretudo no que refere à informática.

Nesse aspecto, muitos países enfrentam grande carência de desenvolvimento tecnológico e o simples acesso à internet é difícil ou simplesmente não existe. Vejam-se os dados espantosos da África, que revela países com menos de 2% da população com acesso à rede mundial de computadores, como o caso do Burundi, Congo (Brazaville), Eritréia, Etiópia, Guiné Conacri, Níger, Somália, Serra Leoa, Tanzânia e Zaire entre outros⁴. Resulta evidente que essa dificuldade impede o desenvolvimento e o progresso desses países e sua população continua a ser vulnerável e com tratamento discriminatório na sociedade internacional.

Ademais, para a boa formação profissional, sobressai, pelo menos em termos de Brasil, o papel das entidades sindicais, as quais devem se preocupar também com o aperfeiçoamento e a formação dos seus associados, até como forma de incentivar a filiação sindical.

LGPD. COMPLIANCE. TELETRABALHO

Esses três temas estão intimamente ligados. O primeiro objeto da Lei nº 13.709, de 14.08.2018, a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD), que substituiu a Lei nº 12.965, de 23.04.2014, estabelecida do Marco Civil da *Internet*, alterada pela Lei nº 13.853, de 08.07.2019, mas que não cuida diretamente de relações de trabalho, podendo, todavia, ser aplicável em questões que envolvem temas dessa natureza. E assim é desde agosto de 2020, quando começou a vigorar.

Embora sem a qualidade do GDPR, o Regulamento Geral de Proteção de Dados da União Europeia⁵, o art. 5º da norma brasileira desperta a atenção pelas figuras que trata.

Principia esse dispositivo destacando o que são dados pessoais (inciso I)⁶ e dados pessoais sensíveis (inciso II), que são os mais íntimos e subjetivos da pessoa dentre os quais o próprio dispositivo inclui *filiação a sindicato*.

Lá encontramos o *titular* (inciso V), identificável como o empregado, o *controlador* (inciso VI), que é o empregador, o *operador* (inciso VII), que é o setor de recursos humanos da empresa ou o terceiro que cuida dos dados do titular em nome do controlador, e o *tratamento* (inciso X), que importa na operação realizada com os dados pessoais do trabalhador que deve ser feita com indispensável cautela para evitar riscos futuros e a incidência de multa.

Se não é a norma ideal a que temos no Brasil, é a que, até o momento, está a atender suas necessidades, precisando, porém, de aperfeiçoamentos e ajustes que vêm chegando paulatinamente.

De outro lado, o *compliance*, palavra que tem o sentido de agir certo, honesta, ética e corretamente. Importa em que a empresa deve atuar preventivamente para evitar problemas internos futuros. Ganha especial relevo o PPP (Perfil Profissiográfico Previdenciário), com diversas informações relacionadas a possíveis agentes nocivos que os trabalhadores podem estar expostos, e o PPRA (Programa de Prevenção de Riscos Ambientais), cuidando de verificar os riscos físicos, químicos e biológicos. O atendimento a essas previsões acautelatórias de higiene, saúde e segurança no trabalho certamente facilitarão a convivência nos espaços empresariais, especialmente quando de atividades presenciais.

Em apertada síntese, é adequado admitir que o *compliance* é o mecanismo ideal para identificar os problemas, corrigir as dificuldades e aperfeiçoar os serviços da empresa, de seus empregados e dos seus parceiros. Agindo dessa forma, o empreendimento tende a progredir e, com a gestão adequada, os rendimentos tendem a crescer e o bem-estar geral evidentemente melhorará.

O terceiro ponto é o grande desafio que enfrentamos todos no momento presente da vida da humanidade. Trata-se o teletrabalho de uma atividade razoavelmente recente caracterizada por uma relação triangular (assalariado + empresa + novas tecnologias), aparecida nas últimas décadas do século XX, e, com ele, surge o trabalhador virtual, para tentar minimizar os problemas do desemprego estrutural⁷. Pode ser chamado, também, de trabalho remoto ou trabalho a distância, embora, para muitos, existam pequenas e pontuais distinções que, ao cabo, levam ao mesmo destino.

Com o teletrabalho há uma revisão do tradicional conceito de subordinação, porque agora o trabalho passa a ser flexível, sem os hábitos cotidianos, sem turnos, sem local permanente, sem colegas fixos⁸, substituindo o antigo trabalho regular (fixo, cronometrado, permanente)⁹. Pode chamar-se também de telessubordinação ou da teledisponibilidade¹⁰ ou, insistamos, de trabalho remoto ou a distância.

Enfrentamos no Brasil essa nova realidade que veio para ficar definitivamente e está sendo lentamente absorvida por todos. A atividade remota tomou conta de praticamente todas as atividades, envolvendo desde os pedidos de *delivery* até as sessões e audiências do Poder Judiciário, hoje praticamente todo ele atuando através do processo judicial eletrônico, irreversível e bastante eficaz, com todas as carências e acertos que são detectados e levam ao aperfeiçoamento do sistema.

O QUE ESPERAR PARA O AMANHÃ

Esperava-se que o alvorecer do século XXI fosse trazer inúmeras mudanças na vida da humanidade. O primeiro dia do novo milênio foi apenas a sequência dos demais dias passados, como sói acontecer.

Este século XXI apresentou-se desafiador já caminhando para o final do seu primeiro quartel, e tentamos indicar alguns desses desafios acima.

Inegável que a transformação digital porque passam todas as empresas do mundo exigirão dos seus administradores e colaboradores (para usar o termo da moda, em vez de empregado, para não assemelhar ao trabalhador “pregado” no *tripalium*) muitas habilidades tecnológicas, comportamentais, socioemocionais e deontológicas do ser humano. Assim, vai contar muito no mundo do trabalho a capacidade de comunicação, a empatia, a flexibilidade, a inteligência emocional, o comportamento ético e o conhecimento sobre tecnologia cada vez mais aperfeiçoado e atualizado.

Caminhamos para um modelo híbrido de trabalho, e, mesmo que essas crises sejam superadas, sequelas ficarão. A crise sanitária, causada pela SARS-Cov-2 (Covid-19), está deixando marcas terríveis na vida da humanidade, como outras pandemias fizeram ao longo da história (lembramos da razoavelmente recente gripe espanhola).

A crise econômica mudou o rumo da vida de muitos. Torna-se necessário pelo menos a garantia de uma infraestrutura mínima para o trabalhador em atividade remota, apesar, no Brasil, das altamente criticáveis regras do art. 75-E da CLT, acerca das instruções do empregador ao empregado sobre as tarefas desenvolvidas em regime de teletrabalho.

É evidente a queda das ofertas de emprego em determinados setores da atividade econômica, bastando, para tanto, verificar o fechamento de muitas empresas que tiveram que se reinventar com o serviço de atendimento *online*, de *delivery*, expressões que se incorporaram ao nosso linguajar cotidiano. O aumento do *e-commerce*, anunciado desde há muito tempo, e não acreditado por tantos, está aí para todos verificarem sua irreversibilidade.

Por conta dessas mudanças, outras atividades surgiram e muitas mais surgirão, bastando verificar o trabalho em armazéns de embalagens, as entregas em domicílio, transporte do tipo uberização, a hospedagem via *air-bnb*, e, em vista de problemas de saúde, a ampliação das atividades de enfermagem e atendimentos a pessoas portadores de necessidade especiais, carentes, idosos e crianças.

São tantas e tantas mudanças, que o mundo precisa de muita resiliência e confiança para superar as vicissitudes e as carências que está enfrentando, sendo indispensável, para o êxito dessa tarefa de sinceridade, veracidade e franqueza de todos os integrantes da sociedade humana. 🇧🇷

NOTAS

- 1 Conferência proferida no I Congresso Internacional de Direito da Seguridade Social, promovido pela Academia Brasileira de Direito da Seguridade Social, transmitido pelas Plataformas Zoom e YouTube, em 27.11.2021, 10hs.

- 2 FERRARI, Irany, NASCIMENTO, Amauri Mascaro & GANDRA FILHO, Ives Martins. *História do trabalho, do direito do trabalho e da Justiça do Trabalho (estudos em homenagem a Armando Casimiro Costa)*. São Paulo, LTr, 1998, p. 43.
- 3 FRANCO FILHO, Georgenor de Sousa. *Globalização & desemprego: mudanças nas relações de emprego*. São Paulo, LTr, 1998, p. 131
- 4 Cf. FRANCO FILHO, G, de S.. *Intimidade e privacidade do trabalhador (Direito Internacional e Comparado)*. São Paulo, LTr, 2016, pp. 69-71.
- 5 Trata-se do Regulamento (UE) 2016/679, de 27.04.2016, que começou a vigorar em 25.05.2018, relativo à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados, revogando a Diretiva 95/46/CE. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016R0679&from=EN>>. Acesso em: 19 ago. 2019.
- 6 Seriam dados pessoais: dados sobre pré-contratação, contratação (dados familiares), execução o trabalho (férias, cargos, salário, faltas, doenças etc.), término do contrato (dispensa e TRCT).
- 7 FRANCO FILHO, G. de S. *Globalização & desemprego... cit.*, p. 133.
- 8 BAUMAN, Z. *Globalização: as consequências humanas*. Trad. Marcus Penchel. Rio de Janeiro: Zahar, 1999. p. 120.
- 9 BAUMAM, Z. *Idem*, loc. cit.
- 10 URZE, Paula; BARROSO, Sônia Godinho & GOMES, Cláudia Teixeira. Contributos técnico-culturais para a discussão do conceito de teletrabalho. Disponível em: <file:///C:/Users/georgenorfilho/Downloads/RFCSSH15_51_68.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2014.

REFERÊNCIAS

- BAUMAN, Zigmunt. *Globalização: as consequências humanas*. Trad. Marcus Penchel. Rio de Janeiro: Zahar, 1999.
- FERRARI, Irany, NASCIMENTO, Amauri Mascaro & GANDRA FILHO, Ives Martins. *História do trabalho, do direito do trabalho e da Justiça do Trabalho (estudos em homenagem a Armando Casimiro Costa)*. São Paulo, LTr, 1998.
- FRANCO FILHO, Georgenor de Sousa. *Globalização & desemprego: mudanças nas relações de emprego*. São Paulo, LTr, 1998.
- FRANCO FILHO, Georgenor de Sousa. *Intimidade e privacidade do trabalhador (Direito Internacional e Comparado)*. São Paulo, LTr, 2016.
- URZE, Paula; BARROSO, Sônia Godinho & GOMES, Cláudia Teixeira. Contributos técnico-culturais para a discussão do conceito de teletrabalho. Disponível em: <file:///C:/Users/georgenorfilho/Downloads/RFCSSH15_51_68.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2014.
- Belém, 22.7.2021/7.8.2021



ARQUIVO PESSOAL

GEORGENOR DE SOUSA FRANCO FILHO é Desembargador do Trabalho de carreira do TRT da 8ª Região, Doutor em Direito Internacional pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, Doutor Honoris Causa e Professor Titular de Direito Internacional e do Trabalho da Universidade da Amazônia, Presidente Honorário da Academia Brasileira de Direito do Trabalho, Membro de Número da Academia Ibero-Americana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social e Membro da Academia Paraense de Letras, da Academia Brasileira de Seguridade Social, da Asociacion Ibero-Americana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social e da Academia Paraense de Letras Jurídicas.

A vulnerabilidade da Saúde Pública em tempos de pandemia

■ POR EUDES QUINTINO DE OLIVEIRA JÚNIOR

“Toda a população do país, mesmo passadas as ondas mais significativas do vírus, ainda se encontra em estado de vulnerabilidade. Se, por ventura, outra tragédia viral afetar o país, novos problemas surgirão porque quase toda estrutura de saúde foi montada às pressas e já desativada. Urge, portanto, uma tomada de posição de assistência definitiva à saúde básica.”



A decretação do estado pandêmico – como se fosse um tsunami invadindo uma área indefesa e despreparada – fez com que a humanidade, atônita, tomasse providências urgentes, muitas delas apressadas e sem uma estruturação estratégica necessária para a contenção do mal que passou a aturdir a saúde mundial, afligindo desde os países mais ricos aos mais pobres e provocando um número incalculável e expressivo de mortes pelo coronavírus, sem ao menos respeitar os limites de idade e condição social.

O abalo provocado no Brasil fez ver que a rede hospitalar pública se encontrava sucateada e jazia abandonada em um leito de UTI, com parques e limitados recursos, no aguardo da triste morte anunciada. Bastou a retirada do véu para se sentir a profundidade das incorrigíveis e devastadoras chagas do sistema. Daí que, de forma urgente, como em um toque mágico de recursos, que há muito deveriam ter sido alocados, foram ampliadas e adaptadas várias instituições de saúde, além das construções de hospitais de campanha e tendas hospitalares para atendimentos de casos de média e alta complexidades. Também, na mesma velocidade, abriu-se canal de comunicação com vários países para aquisição de insumos, instrumentos e aparelhos necessários.

As fendas abertas pela necessidade humana e as propostas abrigadas na Constituição Federal, dentre elas a da cidadania e da dignidade da pessoa humana, cederam um considerável espaço para a reflexão a respeito do sistema de saúde e a própria vulnerabilidade do povo brasileiro. Com total cabimento ao tema o pensamento de Giannetti a respeito da vida e do pensamento do mundo atual. Diz ele:

O mundo moderno nasceu e evoluiu embalado por três ilusões poderosas: a de que o pensamento científico permitiria gradualmente banir o mistério do mundo e assim elucidar a condição humana e o sentido da vida; a de que o projeto de explorar e submeter natureza ao controle da tecnologia poderia prosseguir indefinidamente sem aticar o seu contrário – a ameaça de um terrível descontrole das bases naturais da vida; e a de que o avanço do progresso civilizatório promoveria o aprimoramento ético e intelectual da humanidade, tornando nossas vidas mais felizes, plenas e dignas de serem vividas.¹

A situação gerada pela pandemia, afetando a vida das pessoas e com reflexos diretos na saúde pública, passa a ser um tema interessante e merecedor de atenção especial, tanto por parte da população, em observar as diretrizes protetivas programadas, como também pelo próprio gestor público em providenciar a leitura feita com muitos olhos a respeito de problemas individuais e coletivos, com a intenção de buscar a melhor solução, a mais próxima e condizente com a dignidade humana

É neste sentido o pensamento de Habermas:

Podemos considerar o progresso técnico-científico sem rodeios como o veículo para realizar, em uma história sem sentido, um sentido que nós mesmos projetamos.²

Vulnerável, termo de origem latina, *vulnerabilis*, em sua origem vem a significar a lesão, corte ou ferida exposta, sem cicatrização, feridas sangrentas com sérios riscos de infecção. Houaiss³, por sua vez, assim define: “que pode ser fisicamente ferido; sujeito a ser atacado, derrotado, prejudicado ou ofendido”. Demonstra sempre a incapacidade ou a fragilidade de alguém, motivada por circunstâncias especiais.

É verdadeira a premissa de que toda pessoa é vulnerável, daí a existência da própria lei para realizar a tutela necessária. A proteção legal passa a ser a lente pela qual possa ser visualizado aquele que se apresenta como o mais frágil, necessitando de cuidados especiais. Pode-se dizer genericamente que todo indivíduo tem sua vulnerabilidade intrínseca, originária, criada pela sua própria insegurança ou pelos conflitos sociais geradores de tantos problemas que afetam a mente, em razão da evolução natural das pessoas. Além dessa, outras pessoas são afetadas por vulnerabilidades circunstanciais, abrangendo pobreza, doenças crônicas e endêmicas, pandemia, falta de acesso à educação, alijamento dos mais comezinhos direitos de cidadania e outras situações que as tornam susceptíveis a sofrer danos. As diversas causas de estresses, de fobias, de depressões são enfermidades produzidas pela sociedade moderna e, na medida em que vão sendo contidas pelos homens, outras assumem as posturas de novas agressões comportamentais.

Com a decretação da pandemia, o governo federal editou a Lei nº 13.979/20, que estabeleceu as medidas direcionadas a todas as pessoas para o enfrentamento da emergência decorrente do coronavírus. A Organização Mundial da Saúde, por sua vez, traz também as orientações para o combate e insere no rol protetivo, dentre outras, as pessoas idosas e as com comorbidades.

Ocorre que a população toda do país, pelo quadro vivenciado em plena expansão do vírus, encontrou-se em estado de vulnerabilidade. O agravamento da saúde ganhou proporções incontroláveis de combate à pandemia. Pode-se dizer que não é vulnerável somente aquele considerado doente, pobre, sem habitação digna, sem emprego, sem alimentação condizente, mas todas as pessoas. Os mais novos, que eram tidos como resistentes ao vírus, experimentaram um número representativo de internações e até mesmo de óbitos. As redes públicas e privadas em todas as regiões do país foram se colapsando pela superpopulação, sendo que em alguns casos eram feitas transferências de pacientes de um Estado para outro.

Novas medidas restritivas à população foram impostas trazendo sérias consequências econômicas, com a necessidade urgente de implantar mais uma

série do auxílio emergencial. As vacinas disponíveis inicialmente foram distribuídas de forma lenta e em pequenas doses regionais, insuficientes para dar a pronta e imediata imunização para impedir o avanço da pandemia, além do que a mutação do vírus aumenta e em muito o número de infectados, podendo até mesmo colocar em risco a eficácia vacinal.

Com a crise instalada na saúde, as doenças pré-existentes foram agravadas e paralisados os tratamentos no combate à hipertensão, diabetes, obesidade, doenças cardiovasculares, respiratórias, raras, cânceres e transplantes, dentre outras. As estruturas hospitalares e as equipes médicas estavam voltadas para o combate à pandemia da Covid-19, deixando um caminho aberto para a passagem do vírus. Até mesmo o distanciamento social tornou-se um óbice para que as pessoas pudessem visitar seus médicos e, conseqüentemente, ficaram expostas às doenças.

Assim, diante de tal quadro, pode-se dizer que toda a população do país, mesmo passadas as ondas mais significativas do vírus, ainda se encontra em estado de vulnerabilidade. Se, por ventura, outra tragédia viral afetar o país, novos problemas surgirão porque quase toda estrutura de saúde foi montada às pressas e já desativada. Urge, portanto, uma tomada de posição de assistência definitiva à saúde básica, ofertando as melhores condições de pessoal, equipamentos, redes de atendimento à população, além de adotar com a máxima urgência medidas protetivas recomendadas pela Organização Mundial da Saúde.

É sabido que, no momento presente, a nova variante ômicron, descoberta na África do Sul, já atingiu cerca de 40 países e ainda a magnitude de seus efeitos é desconhecida, apesar de os grandes laboratórios iniciarem estudos para ajustar a necessária imunização à nova mutação.

É, pois, uma situação que exige ampla reflexão da sociedade, principalmente no tocante às políticas públicas de atendimento às necessidades primordiais do cidadão. O Brasil, pelo período de quase dois anos, reuniu experiência suficiente no trato da pandemia e deve aproveitar a experiência adquirida para a prevenção e combate de eventuais males da mesma natureza que possam afligir a humanidade. 

NOTAS

- 1 Giannetti, Eduardo. Trópicos utópicos: uma perspectiva brasileira da crise civilizatória. São Paulo: Companhia das Letras, 2016, p. 16.
- 2 Habermas, Jürgen. Teoria e práxis: estudos de filosofia social. Tradução de Rúrion Melo. São Paulo: Editora Unesp, 2013, p. 514.
- 3 Houaiss, Antonio. Dicionário Houaiss da língua portuguesa. Rio de Janeiro: Editora Objetivo Ltda, 2001, verbete vulnerável.



EUDES QUINTINO DE OLIVEIRA JÚNIOR é Promotor de Justiça aposentado/SP, Mestre em Direito Público, Pós-Doutorado em Ciências da Saúde, Advogado, sócio fundador do escritório Eudes Quintino Sociedade de Advogados.

Seguro, pandemia e os desafios jurídicos

■ POR IRAPUÃ BELTRÃO

“Cumpra aos operadores do direito, nos diversos cenários em que são chamados, reconhecerem a necessidade de afastamento das fórmulas prontas de linhas de defesa que exigem, no mínimo, uma repaginada depois da pandemia e calamidade do Covid-19.”



Não há dúvidas de que a pandemia e os últimos dois anos trouxeram desafios jurídicos para os mais diversos campos, negócios e relações sociais. Mas, igualmente não se pode desconhecer que os contratos e a atividade de seguro estão entre os segmentos com grande destaque dentre os desafios jurídicos decorrente dos tempos pandêmicos.

E não poderia ser diferente: é da mais natural estrutura das condições gerais dos seguros objetivar uma delimitação clara das coberturas, seja com cláusulas de inclusões e riscos cobertos, bem como das exclusões. Tanto como situações de guerra e outras situações extravagantes a situação de epidemia ou de pandemia era mais do que cláusula corriqueira nas mais padronizadas condições gerais das mais diversas modalidades de seguro.

Mas, já nos primeiros momentos da pandemia aquela cláusula de exclusão foi posta a prova diante das pressões sociais sobre as sociedades seguradoras aqui e no mundo. Logo naquele primeiro momento situações decorrentes dos seguro-viagem foram afetadas pela situação, com um grande número de pessoas que foram impedidas de retornar para as suas cidades, ou mesmo de completar o seu planejamento inicial. E a pressão social – em detrimento ao simples cumprimento das condições contratuais – somente foi aumentando, com as inevitáveis consequências nos seguros e planos de saúde, nos seguros de vida e em outras formas de seguro de pessoas.

Se naquele primeiro momento a eventual solução foi afetada por aquela pressão social natural, com o tempo o debate jurídico impôs novos prismas de interpretação das históricas condições contratuais, visão sobre a cobertura diante da positivada função social dos contratos, de um repaginado diálogo das fontes com a novas penetrações dos paradigmas e princípios do Código de Defesa do Consumidor para dentro das balizas daqueles contratos.

Independente das soluções aplicadas aos casos concretos que demandaram a efetividade daqueles contratos, o futuro já mostrou um *plexus* de desafios para tanto, entre tantas questões: as soluções serão as mesmas em outros casos ou situações? Qual será a relevância da interpretação atual para os casos futuros? Nos novos contratos, as condições gerais permanecerão como antes ou será feita um substancial das previsões e balizas contratuais? E, para este último caso, sempre bom lembrar que, como regra, não há uma intervenção contratual nas condições contratuais.

Na verdade aí surge uma grande questão dos novos tempos sobre o papel governamental nas atividades de seguro, sobretudo diante da compreensão do papel regulatório institucionalizado na realidade

nacional. Para registro, é relevante notar que a Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS rapidamente editou uma Resolução Normativa¹ determinando a inclusão dos testes de diagnósticos para detecção do coronavírus nas coberturas dos planos de saúde. De outro lado, a Superintendência de Seguros Privados – SUSEP, que historicamente não determina as condições contratuais, incrementou a postura regulatória de um maior distanciamento das intervenções regulatórias, com a explicitação oficial do objetivo de simplificar o arcabouço regulatório dos seguros de pessoas com coberturas de risco, estendendo aos seguros de pessoas o processo de revisão e simplificação regulatória já iniciado para os seguros de danos no ano de 2020.

Curioso notar que, diferentemente, a autoridade regulatória portuguesa atuou diretamente no segmento como se pode ilustrar pela edição do Decreto-Lei n.º 20-E, de 12 de maio de 2020, que aprovou um regime excepcional e temporário, no âmbito da pandemia da doença COVID-19, relativo ao pagamento do prêmio de seguro e aos efeitos da diminuição temporária do risco nos contratos de seguro decorrentes de redução significativa ou de suspensão de atividade, estabelecendo diversas medidas. Sem aqui ter a pretensão de esgotar uma visão de comparação internacionais é ainda destacável o papel da Autoridade Europeia dos Seguros e Pensões Complementares de Reforma (EIOPA) é uma agência da União Europeia, que trabalha para o reforço da proteção do consumidor, com a edição de guias de orientação para as situações decorrentes da pandemia do Covid-19.

O aproveitamento do mundo decorrente da pandemia mostra o quão relevante é fundamental o debate jurídico e institucional sobre o papel do Estado regulador na atividade de seguro, especialmente para que não fiquem dependentes de gestores, ou mesmo que a alternância destes empreste as visões de cada um dos momentos com modificações impregnadas pela digital individual de cada um deles sem as necessárias ponderações das políticas institucionais que o segmento requer.

Todavia, não se pode reduzir o debate que se instalou nos contratos de seguro com a pandemia apenas aos aspectos regulatórios. É tempo também de repensar o empréstimo que o fundamento do Mutualismo sempre rendeu às teses jurídicas para a defesa das posições das seguradoras quanto a determinado fato estar ou não protegido pelas coberturas. Veja-se que não se pretende aqui negar o citado ponto fundamental do mutualismo para a atividade securitária, mas já não se pode mais aceitar o singelo argumento raso de prejuízo ao mesmo quanto a determinado evento possuir ou não cobertura para que a sociedade pague a indenização ou importância segurada.

Se, de um lado, é fundamental que o desenho das atividades de seguro seja feito com os devidos substratos técnicos, por outro, aquele genérico argumento (tantas vezes empregados em defesas administrativas e judiciais) de que a sociedade seguradora não poderia pagar a indenização ou importância segurada para não prejudicar o grupo do mutualismo desmoronou com o tempo da pandemia. Isto porque diversas situações foram suportadas pelas seguradoras, até mesmo em decorrência da notória pressão social. Cumpre aos operadores do direito, nos diversos cenários em que são chamados, reconhecerem a necessidade de afastamento das fórmulas prontas de linhas de defesa que exigem, no mínimo, uma repaginada depois da pandemia e calamidade do Covid-19.

Mas, antes que se pensem que os efeitos estão apenas na seara da aplicação do princípio do mutualismo, os extremos da pandemia também repercutiram em outros tantos aspectos relacionados aos negócios jurídicos do seguro. Aqui se ilustra na antiga equação de suspensão de cobertura nos casos de impontualidade do pagamento do prêmio, novamente sem que aqui se entenda uma negação da vigência e eficácia do art. 763 do Código Civil ou do art. 12 do Decreto-lei nº 73/1966 e todas as normas regulamentares infralegais.

Entretanto é necessário repensar o efeito da suspensão dos direitos do segurado ou beneficiário à luz dos conceitos e caracterização da mora, como aliás já havia feito o e. Superior Tribunal de Justiça nos debates que levaram à edição da Súmula 616 daquela corte. Mostra-se indisputável quais são os elementos necessários da caracterização da mora do segurado para além do não pagamento pontual do prêmio do seguro, mormente diante dos cenários extraordinários de pandemia ou até mesmo casos de menor excepcionalidade.

Tudo isto para não falar até mesmo da utilização ou não dos contratos de seguro na previsão dos negócios jurídicos, como por exemplo os diversos casos de bom uso das modalidades de seguro-garantia em diversas situações, impactando num novo olhar de planejamento de algumas antigas gestões e decisões empresariais e jurídicas. Mas é certo que os olhos que miram para frente e para o futuro enxergam um retrovisor sobre as antigas bases e estruturas do seguro, colocando novas vestimentas nas armaduras do passado. 

NOTA

1 Resolução Normativa nº 453, de março de 2020



IRAPUÃ BELTRÃO é Procurador Federal da AGU, Doutor em Direito, Professor universitário e de cursos de extensão e pós-graduação.

Pandemia e seus vieses

■ POR TAMMY FORTUNATO

“A prevenção na pandemia do COVID-19 é tida como uma das formas de erradicação da doença e, da mesma forma, tem-se a prevenção como uma das formas de erradicação das mais diversas formas de violência praticadas contra mulheres.”



O novo ano chega trazendo reflexões acerca do impacto da pandemia do COVID-19 na vida das pessoas, despertando novos olhares para temas tão antigos, como todas as formas de violência contra as mulheres.

Vivenciamos nos dois últimos anos uma pandemia inserida em outra, o que nos trouxe um olhar mais atento para situações de vulnerabilidades, seja na saúde da população em geral ou em relações que envolvam a saúde física e emocional das pessoas, principalmente aquelas que abraçam violências contra as mulheres.

As violências contra as mulheres são cometidas tanto em ambientes privados (violência doméstica), quanto em ambientes públicos, e aí temos um grande leque das mais diversas formas de violência, entre elas as praticadas em ambientes de trabalho, violências sexuais, de tráfico de mulheres para exploração sexual, violência política, entre outras.

No entanto, temos que a violência doméstica foi a que despertou um maior enfoque, trazendo à tona situações que antes a sociedade preferia não ver e não se intrometer.

A pandemia do COVID-19, fez com que a sociedade se atentasse para o que ocorre dentro dos lares, no seio das famílias, que é a violência doméstica. Houve um despertar não somente da sociedade, mas de movimentos pelo fim da violência, incentivando a denúncia do agressor.

Campanhas como o “X vermelho” ou “em briga de marido e mulher se mete a colher”, encorajou as mulheres a denunciarem seus algozes, que se viram acolhidas pela sociedade que clama pela paz nos lares.

O despertar da sociedade para a pandemia da violência doméstica, também fez com que novas legislações fossem elaboradas pelos nossos representantes no legislativo, criando tipos penais, inclusive para práticas violentas já conhecidas, como a violência psicológica e o crime de perseguição.

Viver diuturnamente com o agressor fez com que muitas mulheres buscassem ajuda psicológica, assim que “as portas da quarentena” fossem abertas. Agora tipificada como crime no art. 147-B do Código Penal, a violência psicológica desponta como a fase inicial da violência contra mulheres, devendo ser ceifada e principalmente, denunciada, já no primeiro ato.

A sociedade almeja a paz nas famílias, nas comunidades, na saúde. Não há mais de forma acentuada, como em tempos de outrora, a convivência com a prática violenta dentro dos lares, das famílias.

Denunciar o agressor é medida que se impõe, para que a paz no lar passe a ser a palavra do ano de 2022.

A ciência busca, incessantemente, a prevenção e a cura do COVID-19 e, pesquisadores trabalham para que o fim desta pandemia ocorra o mais breve possível, quiçá no ano que adentra, trazendo esperança de alívio e reencontros.

Este também é o objetivo dos movimentos pelo fim das violências contra as mulheres, cessar a pandemia que assombra os lares das mais diversas famílias, sejam elas ricas ou pobres, uma vez que prática violenta trata todos como iguais, não sendo restrita a classe social, raça, religião.

Pandemias que ceifam vidas, dilaceram famílias e que precisam ser combatidas. Contra o COVID-19 já há uma esperança, são as vacinas, mas ainda não há vacinas para combater as mais diversas formas de violência.

Temos como remédios o judiciário, o executivo e o legislativo, que devem atuar de modo preventivo e repressivo, trabalhando como meios eficazes no combate às violências contra a mulher, sejam elas praticadas no meio ambiente público ou privado.

Leis eficazes devem ser prontamente aplicadas, agindo como remédios preventivos no combate a reincidência, leis estas que devem ter penas justas, que desmotivem o agressor a praticar novos atos violentos.

Os remédios devem ser aplicados também para a prevenção da violência contra a mulher, lembrando que o Brasil ratificou a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar todas as formas de violência contra a mulher. Tais remédios preventivos devem ser aplicados por meio de políticas públicas.

Aliás, políticas públicas eficazes devem ser amplamente difundidas e aplicadas na sociedade. Um bom exemplo de política pública no combate à violência contra a mulher e a Lei nº 14.164/21, que altera a Lei de Diretrizes e Bases, para incluir no conteúdo programático das escolas públicas e particulares a temática de prevenção às violências contra a mulher.

A prevenção na pandemia do COVID -19 é tida como uma das formas de erradicação da doença e, da mesma forma, tem-se a prevenção como uma das formas de erradicação das mais diversas formas de violência praticadas contra mulheres.

Atingiremos a erradicação prevenindo e isso serve para ambas as pandemias. Para o COVID-19, temos vacinas cientificamente produzidas e a esperança de termos em breve medicamentos (alopáticos ou homeopáticos) para a cura/prevenção da doença. Já para a violência contra as mulheres, temos os remédios judiciais que devem ser aplicados e, políticas públicas para trabalhar a prevenção.

Enfim, o que se deseja para o ano de 2022 é que tenhamos a cura e a erradicação de ambas as pandemias, que a nossa sociedade possa viver em paz, com harmonia e reencontros. 🇧🇷



ARQUIVO PESSOAL

TAMMY FORTUNATO é Advogada, Professora da Escola do Ministério Público de Santa Catarina, especialista em Direito e Negócios Internacionais pela Universidade Federal de Santa Catarina e mestranda em Ciências Jurídicas e Políticas pela Universidade Portuguesa - PT.



FALAR LIBERTA

A sua voz pode mudar a história da violência sexual infantil.

#NÃOSECALE

Queremos ouvir você.

UMA VOZ

CHAMA OUTRA