

MARCELINO MELEU  
KÁTIA RAGNINI SCHERER  
ALETEIA HUMMES THAINES  
(ORGS.)

# **COVID 19 – RELAÇÕES SINDÊMICAS E ODS 16, DA AGENDA 2030 DA ONU: ANÁLISES DOS REFLEXOS NAS RELAÇÕES DE TRABALHO, VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E ENCARCERAMENTO, SAÚDE E MEIO AMBIENTE**

# **COVID 19 – RELAÇÕES SINDÊMICAS E ODS 16, DA AGENDA 2030 DA ONU:**

**análises dos reflexos nas relações de  
trabalho, violência doméstica e  
encarceramento, saúde e  
meio ambiente**



Marcelino Meleu  
Kátia Ragnini Scherer  
Aleteia Hummes Thaines  
(Orgs.)

# **COVID 19 – RELAÇÕES SINDÊMICAS E ODS 16, DA AGENDA 2030 DA ONU:**

**análises dos reflexos nas relações de  
trabalho, violência doméstica e  
encarceramento, saúde e  
meio ambiente**

1ª Edição



Editora Dom Modesto  
Blumenau, 2024



**Editora Dom Modesto**  
Endereço: Rua Julio Michel, n 263, sala 5C, Blumenau/SC  
Cep: 89.055-000  
Fone: (47) 99181 5647  
contato@dommodesto.com.br  
www.dommodesto.com.br  
Instagram: @dommodesto  
Facebook: @editoradommodesto

Todos os direitos desta publicação são reservados pela editora.

A reprodução, ainda que parcial, por qualquer meio, das páginas que compõem este livro, para uso individual, mesmo para fins didáticos, sem autorização escrita do editor, é ilícita e se constitui numa contrafação à cultura.

## DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)

---

C873 COVID 19 – relações sindêmicas e ODS 16, da Agenda 2030 da ONU [recurso eletrônico] : análises dos reflexos nas relações de trabalho, violência doméstica e encarceramento, saúde e meio ambiente / organizadores: Marcelino Meleu, Kátia Ragnini Scherer, Aleteia Hummes Thaines.–Blumenau, SC: Dom Modesto, 2023.

Dados eletrônicos (1 PDF).

Inclui bibliografia.

ISBN: 978-65-81399-90-0

1. Agenda 2030. 2. Violência contra a mulher.  
3. Violência doméstica. 4. Saúde e bem-estar. 5. Meio ambiente.  
I. Meleu, Marcelino. II. Scherer, Kátia Ragnini. III. Thaines, Aleteia Hummes. IV. Título.

CDU 613

---

Bibliotecária responsável: Bruna Heller – CRB 10/2348

ARTE-FINAL E DIAGRAMAÇÃO:

**ARKLOM**  
IMAGINAR É DESPERTAR IDEIAS

Campo Bom - RS - E-mail: imagine@arklom.com  
www.arklom.com.

## CONSELHO EDITORIAL

Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Ana Paula Basso – UFCG e UFPB/Brasil  
Prof<sup>ª</sup>. Me. Analice Schaefer de Moura – Dom Alberto/Brasil  
Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Angela Dias Mendes – Unigama e UERJ/Brasil  
Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Charlise Paula Colet Gimenez – URI/Brasil  
Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Clarissa Tassinari – UNISINOS/Brasil  
Prof. Dr. Clovis Gorczewski – UNISC/Brasil  
Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Daiane Moura de Aguiar – UAM/Brasil  
Prof. Dr. Daniel de Mello Massimino – CatólicaSC/Brasil  
Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Danielle Anne Pamplona – PUCPR/Brasil  
Prof. Dr. Danilo Pereira Lima – IMESB/Brasil  
Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Eliane Fontana – UNIVATES/Brasil  
Prof<sup>ª</sup>. Me. Elisa Berton Eidt – UFSC e PGE-RS/Brasil  
Prof<sup>ª</sup>. Me. Flávia Candido da Silva – REGES/Brasil  
Prof. Dr. Giancarlo Copelli – FDV-FAPES/Brasil  
Prof. Dr. Guilherme Valle Brum – PGE-RS/Brasil  
Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Isadora Wahys Cadore Virgolin – UNICRUZ/Brasil  
Prof. Dr. Iuri Bolesina – IMED/Brasil  
Prof. Dr. Ivo dos Santos Canabarro – UNIJUI/Brasil  
Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Janete Schubert – UNICRUZ/Brasil  
Prof. Dr. Jonabio Barbosa dos Santos – UFPB, UFCG e UNIFACISA/Brasil  
Prof. Dr. Luiz Felipe Nunes – CESURG/Brasil  
Prof. Dr. Marcelino da Silva Meleu – FURB/Brasil  
Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Maria da Glória Costa Gonçalves de Sousa Aquino – UFMA/Brasil  
Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Marli Marlene Moraes da Costa – UNISC/Brasil  
Prof. Dr. Mateus Barbosa Gomes Abreu – UNIRUY e UNINASSAU/Brasil  
Prof. Dr. Matteo Finco – UniRITTER/Brasil  
Prof<sup>ª</sup>. Me. Rafaela Cândida Tavares Costa – FEOL/Brasil  
Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Roberta Drehmer de Miranda – Dom Bosco/Brasil  
Prof. Dr. Rodrigo Cristiano Diehl – UNISC/Brasil  
Prof. Dr. Rosivaldo Toscano dos Santos Júnior – ESMARN e UFRN/Brasil  
Prof. Dr. Sandro Cozza Sayão – UFPE/Brasil  
Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Tássia Aparecida Gervasoni – IMED/Brasil  
Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Vera Lucia Spacil Radatz – UNIJUI/Brasil  
Prof. Dr. Willame Parente Mazza – UESPI/Brasil

## APRESENTAÇÃO

A coletânea ora apresentada, compila trabalhos oriundos de pesquisa elaborada por professores permanentes, colaboradores e bolsistas do Programa de Pós-graduação Stricto Sensu em Direito da Universidade Regional de Blumenau – FURB, bem como, de pesquisadores voluntários vinculados aos grupos de pesquisa do referido programa.

Imbuídos da preocupação em aprofundar estudos sobre os impactos da COVID-19 em campos de interesse de análise das Ciências Jurídicas, os pesquisadores encaminharam projeto à Fundação de Amparo à Pesquisa e Inovação de Santa Catarina – FAPESC, obtendo êxito na chamada pública FAPESC nº 15/2021 - programa de ciência, tecnologia e inovação de apoio aos grupos de pesquisa da Associação Catarinense das Fundações Educacionais – ACADE.

Portanto, a obra “COVID 19 – RELAÇÕES SINDÊMICAS E ODS 16, DA AGENDA 2030 DA ONU: análises dos reflexos nas relações de trabalho, violência doméstica e encarceramento, saúde e meio ambiente”, ora apresentada, contém parte da investigação realizada no âmbito do projeto de pesquisa “AS NORMAS EMITIDAS PELO PODER EXECUTIVO FEDERAL BRASILEIRO ENTRE OS ANOS 2020 E 2021 PARA ENFRENTAMENTO DO COVID19 E SEUS IMPACTOS NO CUMPRIMENTO DO OBJETIVO 16 DA AGENDA 2030 DA ONU”, financiado pela Fundação de Amparo à Pesquisa e Inovação de Santa Catarina – FAPESC. Tal projeto foi executado junto ao Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito da Universidade Regional de Blumenau (PPGD-FURB) e revela os reflexos da sindemia causada pelo COVID 19, em âmbito nacional, nos diversos campos da análise jurídica.

Blumenau/SC, 2023.

**Prof. Dr. Marcelino Meleu**

**Prof<sup>ª</sup> Dra. Kátia Ragnini Scherer**

**Prof<sup>ª</sup> Dra. Aleiteia Hummes Thaines**

## SUMÁRIO

|                                                                                                                                                                                                |           |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>APRESENTAÇÃO .....</b>                                                                                                                                                                      | <b>6</b>  |
| <b>CAPÍTULO 1 - O DESENVOLVIMENTO E A AGENDA 2030 DA ONU .....</b>                                                                                                                             | <b>10</b> |
| 1. Aspectos históricos do desenvolvimento e seus enfoques .....                                                                                                                                | 11        |
| 2. O desenvolvimento nas agendas globais .....                                                                                                                                                 | 20        |
| 3. A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável e a importância do<br>Objetivo de Desenvolvimento Sustentável n. 16 .....                                                                  | 25        |
| <b>CAPÍTULO 2 - AS NORMAS FEDERAIS EMITIDAS DURANTE A PANDEMIA<br/>DO COVID-19 E SEUS REFLEXOS PARA A DIMINUIÇÃO DE<br/>VIOLÊNCIA DOMICILIAR E DE MORTES NAS PRISÕES<br/>BRASILEIRAS .....</b> | <b>35</b> |
| 1. Introdução .....                                                                                                                                                                            | 36        |
| 2. Desenvolvimento .....                                                                                                                                                                       | 42        |
| 3. Resultados .....                                                                                                                                                                            | 42        |
| 3.1 Da mortalidade dos encarcerados .....                                                                                                                                                      | 42        |
| 3.2 Das violências contra a mulher em período pandêmico .....                                                                                                                                  | 44        |
| <b>CAPÍTULO 3 - NORMATIVAS PARA A MANUTENÇÃO DAS RELAÇÕES DE<br/>EMPREGO, NO BRASIL, EM VIRTUDE DA SINDEMIA CAUSADA PELO<br/>COVID – 19 .....</b>                                              | <b>48</b> |
| 1. Breves considerações sobre a importância das políticas públicas .....                                                                                                                       | 49        |
| 2. Aspectos da sindemia de Covid-19 no Brasil e as suas consequências .....                                                                                                                    | 53        |



|                                                                                                                                         |           |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| 3. As políticas públicas para o enfrentamento da sindemia de Covid-19 nas relações de emprego no Brasil .....                           | 59        |
| 4. Das alternativas trabalhistas para o enfrentamento da sindemia de Covid-19 .....                                                     | 61        |
| 4.1 Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda e medidas trabalhistas complementares .....                                | 64        |
| 4.2 Programa Emergencial de Suporte a Empregos .....                                                                                    | 69        |
| 5. O debate a respeito da aplicação da Teoria da Imprevisão, nas hipóteses de força maior e factum principis .....                      | 70        |
| <b>CAPÍTULO 4 - AS NORMAS EMITIDAS PELO MINISTÉRIO DA SAÚDE E MEIO AMBIENTE, ENTRE 2020 E 2021, PARA ENFRENTAMENTO À COVID-19 .....</b> | <b>78</b> |
| 1. Identificação do projeto .....                                                                                                       | 79        |
| 2. Objeto .....                                                                                                                         | 79        |
| 3. Metas .....                                                                                                                          | 80        |
| 4. Método de Pesquisa .....                                                                                                             | 81        |
| 4.1 Pré-análise .....                                                                                                                   | 82        |
| 4.1.1 Leitura “flutuante” .....                                                                                                         | 82        |
| 4.1.2 Escolha dos documentos .....                                                                                                      | 83        |
| 4.1.3 Formulação das hipóteses e objetivos .....                                                                                        | 85        |
| 4.1.4 Referenciação dos índices e elaboração dos indicadores .....                                                                      | 86        |
| 5. Preparação do material .....                                                                                                         | 86        |
| 6. Explicação da construção da tabela geral .....                                                                                       | 87        |
| 7. Reanálise .....                                                                                                                      | 93        |
| 8. Criação de indicadores de busca .....                                                                                                | 98        |
| 9. Pesquisa dos indicadores em cada uma das normas da tabela geral .....                                                                | 99        |
| 10. Formação de grupos para a análise de cada um dos ministérios .....                                                                  | 100       |

|                                                                                                                                                                                                         |            |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| 11. Análise de conteúdo .....                                                                                                                                                                           | <b>102</b> |
| 11.1 Ministério da Saúde .....                                                                                                                                                                          | <b>102</b> |
| 11.2 Ministério do Meio Ambiente .....                                                                                                                                                                  | <b>130</b> |
| <b>CAPÍTULO 5 - A (IN)EFICÁCIA DAS NORMAS EDITADAS PELO<br/>EXECUTIVO FEDERAL BRASILEIRO NO PERÍODO 2020 E 2021, PARA O<br/>CUMPRIMENTO DA META 3.4 DO OBJETIVO 16, DA AGENDA 2030 DA<br/>ONU .....</b> | <b>144</b> |
| 1. Escopo do relatório .....                                                                                                                                                                            | <b>146</b> |
| 2. Objetivos específicos .....                                                                                                                                                                          | <b>146</b> |
| 3. Metodologia, discussão e análise de dados .....                                                                                                                                                      | <b>146</b> |

# CAPÍTULO 1

## O DESENVOLVIMENTO E A AGENDA 2030 DA ONU

*Aleteia Hummes Thaines*  
*Denis Mattheus Medinger Kirsch*

## O DESENVOLVIMENTO E A AGENDA 2030 DA ONU

*Aleteia Hummes Thaines<sup>1</sup>*

*Denis Mattheus Medinger Kirsch<sup>2</sup>*

O conceito de desenvolvimento, por vezes impreciso ou acompanhado do uso de diferentes termos para qualificá-lo, tais como desenvolvimento econômico, humano, sustentável, vai se consolidando ao longo dos séculos e passa a ter novos conceitos e focos de estudo.

Neste capítulo, apresenta-se um resgate histórico acerca das discussões que evoluem ao longo dos séculos sobre o tema do desenvolvimento, adentrando-se em conceitos teóricos que analisam e entendem o desenvolvimento sob olhares qualitativos, relacionados a aspectos sociais, culturais e políticos.

Por fim, adentra-se em um estudo teórico acerca das agendas globais, nas quais os enfoques sobre o desenvolvimento passam a ser abordados, até ser analisada minuciosamente a atual Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável.

### 1. Aspectos históricos do desenvolvimento e seus enfoques

O sentido e definição de desenvolvimento possui discussões ao longo do tempo. Inicialmente, entre os séculos XII e XIII, o desenvolvimento era relacionado a expor ou revelar algo. Somente mais tarde, por volta de 1850, entende-se o sentido da palavra como a evolução e progressão de um estágio ou situação mais simples para outro mais complexo e com melhorias (Anjos Filho, 2013).

Furtado (2000) defende que as raízes da ideia de progresso remontam de correntes do pensamento europeu a partir do século XVIII. Segundo o autor, são três correntes,

---

<sup>1</sup> Doutora e Pós-Doutora em Direito Público. Docente das Faculdades Integradas de Taquara/RS (FACCAT), no curso de Direito e no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional. Vinculada a linha de pesquisa: Economia, Meio Ambiente e Dinâmicas de Desenvolvimento Territorial Sustentável, do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional, da FACCAT. Advogada. Administradora.

<sup>2</sup> Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional das Faculdades Integradas de Taquara/RS (FACCAT). Advogado.

A primeira delas se filia ao Iluminismo, que concebe a história como uma marcha progressiva para o racional. A segunda brota da ideia de acumulação de riqueza, na qual está implícita a opção de um futuro que encerra uma promessa de melhor bem-estar. A terceira, enfim, surge com a concepção de que a expansão geográfica da influência europeia significa para os demais povos da Terra, implicitamente considerados "retardados", o acesso a uma forma superior de civilização (Furtado, 2000, p. 9).

Nesses ideais progressistas, houve uma concepção otimista acerca do desenvolvimento, de modo a se acreditar que os indivíduos e as regiões poderiam criar para si – e por si próprios – um mundo cada vez melhor, por meio da observação, experimentação e raciocínio. As descobertas de causa e efeito, seja por um meio completamente arbitrário ou com utilização de métodos científicos, eram utilizadas em prol da melhora na qualidade de vida da humanidade (Siedenberg, 2003).

Em um contexto de aumento do mercantilismo, a partir do século XVIII, surgem as escolas fisiocrática na França e a escola clássica na Inglaterra, que passam a ter preocupação estritamente ligada à economia, no sentido do crescimento econômico e da distribuição. É nessa época que Adam Smith, na escola clássica, intensifica os estudos a respeito do crescimento econômico, identificando-se os fatores de formação de riqueza e o aumento dos mercados para reduzir os custos médios e aumentar os lucros (Souza, 2012).

Até por volta das décadas de 1940 e 1950 (Caiden; Caravantes, 1982; Siedenberg, 2003), o conceito de desenvolvimento ficou atrelado inteiramente a um processo de "ocidentalização", ideia propagada, sem escrúpulos, pelos países ocidentais ao restante do mundo. Nessa concepção, os demais países, considerados não-desenvolvidos, tinham pouca opção, podendo se apropriar da cultura ocidental e acompanhar os ideais de desenvolvimento ou resistir e abster-se das ideias e tecnologias ocidentais (Caiden; Caravantes, 1982).

Assim, para que um país pudesse se tornar desenvolvido, deveria expandir e modernizar o seu grau de industrialização e urbanização. Logo, o desenvolvimento dos países era medido como o mais atrasado e mais adiantado, numa perspectiva dos critérios adotados pelos países ocidentais. Eram levados em consideração apenas aspectos econômicos, principalmente a renda *per capita*, resumindo o conceito de desenvolvimento em desenvolvimento econômico, sem se preocupar com demais aspectos de justiça, equidade e bem-estar social (Caiden; Caravantes, 1982).

Desenvolvimento e desenvolvimento econômico viraram sinônimos. Essa relação entre os dois conceitos implicou, segundo Amaro (2003), em duas

consequências: o crescimento econômico era a condição necessária e suficiente do desenvolvimento, do qual a melhor de todos os demais aspectos sociais dependia. Nesse viés, a saúde, educação, habitação e até mesmo o sistema político, dependiam inteiramente da melhora das condições econômicas do país. Outra consequência era a utilização de indicadores econômicos, principalmente da renda *per capita*, para classificar os países quanto ao seu nível de desenvolvimento (Amaro, 2003).

Outro aspecto dessa fusão entre os dois conceitos foi a relação do desenvolvimento com a industrialização, atrelando o conceito de países desenvolvidos como países industrializados. Logo, a política empregada era de que os países precisavam se modernizar para sair da situação de subdesenvolvimento. Essa construção defendia que as nações precisam se desfazer de seus modos arcaicos, relacionando, principalmente, aquelas atividades ligadas ao meio rural, de modo que deveriam caminhar em rumo à urbanização e ao aumento dos setores industriais e modo de vida urbano e de consumo a eles inerentes (Amaro, 2003). Rostow (1964), defendia a teoria de cinco etapas para o desenvolvimento econômico, que podem ser aplicadas para qualquer país ou regiões. A primeira ele denomina de “sociedade tradicional”, situação em que, devido à falta de modernização - seja pela indisponibilidade ou falta de aplicação da ciência e das tecnologias -, essa sociedade possui um teto no nível de produção. O autor não desconsidera a possibilidade de haver crescimentos, mas aduz o chamado fatalismo a longo prazo, em que as oportunidades são sempre as mesmas, desde os avós até os netos, por exemplo.

Na segunda etapa, denominadas “precondições para o arranco”, ocorrem mudanças significativas nas condições econômicas e sociais.

O setor agrícola começa a se diversificar, surgindo investimentos em infraestrutura, como transportes e comunicações, e a urbanização aumenta. Essas mudanças criam as condições básicas para o crescimento econômico. Os fatores podem ser desde condições geográficas e recursos naturais do país, que facilitam as condições para o arranco, como também por condições exógenas, como a interferência externa de sociedades mais avançadas (Rostow, 1964).

O arranco, na terceira fase, é o momento em que há um salto tecnológico e o aumento significativo das indústrias. As novas técnicas agrícolas e industriais passam a ser difundidas e o desenvolvimento se torna uma constante. “A marcha para a maturidade” vem em seguida e, segundo Rostow (1964), é a etapa em que o país redefine e organiza suas relações internacionais, assim como avança para além das indústrias que lhe fizeram crescer no início. Por fim, a última etapa é a chamada “era do consumo em massa”, e se caracteriza por um momento em que o crescimento econômico está contínuo e as preocupações se voltam para o alto consumo de bens e serviços e o bem-estar social.

O autor, todavia, não considera os demais aspectos do desenvolvimento. Ele se propõe a desenvolver esse conjunto de cinco etapas para explicar, sob a perspectiva do desenvolvimento econômico, a história do desenvolvimento dos países e, por vezes, de regiões inteiras, adentrando-se em padrões de modernização ocorridos em diversas economias mundiais.

Entretanto, os estudos relacionados ao desenvolvimento econômico demonstraram que o desenvolvimento é desigual. Países periféricos ao capitalismo são levados a acreditar que podem se industrializar e atingir os patamares daqueles países tidos como desenvolvidos, o que levou os teóricos a afirmarem que o desenvolvimento é um mito (Neves et al, 2007).

Sachs (2008) analisa dois grupos distintos que procuram apresentar discussões acerca do desenvolvimento. O primeiro grupo, cujos adeptos se autodenominam pós-modernos, criticam o conceito, visto que ele apenas serviria para que fosse perpetuada a divisão entre minorias dominantes e maiorias dominadas. O autor concorda que essa teoria se preocupa com o crescimento desenfreado, diante da finitude de recursos do planeta, mas critica a falta de resposta que estes grupos pensam para questões como desemprego em massa e o crescimento das desigualdades (Sachs, 2008).

O outro grupo consiste nos fundamentalistas de mercado, que defendem o desenvolvimento como resultado natural do crescimento econômico, em um fenômeno denominado “efeito cascata” (*trickle down effect*) (Sachs, 2008). Ou seja, o caminho para explicar o desenvolvimento é relacioná-lo diretamente com a economia, que pode ser usada em todos os países.

Veiga (2005) já analisa que existem três caminhos para se tentar responder ao questionamento do que é desenvolvimento. O primeiro baseia-se em atrelá-lo ao desenvolvimento econômico, bastando utilizar-se de indicadores econômicos, como o Produto Interno Bruto (PIB), por exemplo, para mensurá-lo. O segundo é de autores que consideram o desenvolvimento como meramente ilusório, afirmando que ele é um mito ou até mesmo uma manipulação ideológica.

Segundo o autor, esses dois primeiros caminhos são os mais simplistas e se isentam de discutir novas problemáticas, como o desenvolvimento sustentável, por exemplo, pois, segundo os teóricos dessas correntes, seriam apenas novas ramificações de uma ilusão originária. O terceiro caminho, contudo, não se detém a respostas simplistas e está no que o autor chama de “caminho do meio”, visto que tenta explicar o desenvolvimento para além de aspectos relacionados diretamente com a economia ou como ilusório (Veiga, 2005).

Esse “caminho do meio” começou a ser questionado e aprofundado na medida em que se viu que o aumento da eficácia dos sistemas de produção não era o suficiente para atender às necessidades da população. Essas reflexões surgem principalmente no período posterior à Segunda Guerra Mundial, em um cenário em que indicadores mais específicos como de mortalidade infantil, índice de alfabetização, de enfermidades contagiosas, entre outros, demonstravam que o crescimento econômico andava inversamente proporcional às questões ligadas ao bem-estar da população (Furtado, 2000).

Souza (2012) argumenta que apenas o uso de indicadores econômicos não é suficiente para que sejam avaliadas todas as complexidades da sociedade. Alerta quanto ao uso da renda *per capita*, por exemplo, que pode mascarar a distribuição de renda de um determinado país, não refletindo o bem-estar geral daquela população e não conseguindo adentrar nas problemáticas daquelas pessoas que vivem na miséria.

Assim, é imprescindível unir indicadores de renda *per capita* com demais indicadores que consigam refletir demais questões econômicas e sociais, desde alimentação, saúde e segurança, até aquelas relacionadas ao meio ambiente. Medidas para redução da pobreza, tal como a distribuição de renda por meio de programas de saúde, educação e alimentos, são elementos que devem analisados e trabalhados para a melhoria desses demais indicadores (Souza, 2012).

Começam a surgir, então, abordagens que tentam compreender de maneira mais ampla as dinâmicas socioeconômicas, deixando de visualizar apenas o aspecto econômico e passando a entender os sujeitos sociais. Assim, o foco que até então era dado apenas ao Estado e ao Mercado, considerados como vetores do desenvolvimento, passa a incluir o sujeito nesses estudos, buscando compreender o modo e as alternativas que ele encontra para buscar a qualidade de vida que julga ser adequada (Freitas et al., 2016).

De acordo com Freitas et al. (2016), para que fosse possível entender determinadas realidades e analisar as possibilidades de melhorá-las, era necessário avançar para novos conceitos que verificassem questões ligadas ao sujeito, no que tange às privações que ele está passando, aspectos relacionados ao seu bem-estar, qualidade de vida, bem como seus potenciais e capacidades.

É justamente o foco no sujeito que é dado por Amartya Sen em seus estudos. O autor coloca a expansão da liberdade como fim primordial para o desenvolvimento e o principal meio de atingi-lo. É preciso que o sujeito esteja liberto das necessidades mais básicas, como a fome, subnutrição, doenças e morte prematura, bem como possa saber ler e realizar cálculos, ter participação política e direitos civis básicos. Segundo o autor, “essas liberdades são parte integrante do enriquecimento do processo de desenvolvimento” (Sen, 2010, p. 56).



Para Sen (2010), o crescimento econômico está inter-relacionado com aspectos e oportunidades sociais. Assim, crescer economicamente, na visão do autor, não tem como objetivo único e elementar elevar as rendas privadas. O crescimento econômico pode ajudar a financiar a seguridade social, assim como custear e ampliar demais serviços sociais, como educação, segurança e serviços de saúde.

Crescimento econômico e desenvolvimento não são sinônimos. O primeiro integra o segundo, mas não o representa por si só. Nessa perspectiva, o crescimento econômico pode elevar o produto nacional bruto, que pode conduzir ou não ao desenvolvimento, não estando, portanto, diretamente relacionado. O desenvolvimento é mais amplo e abrange o setor econômico, mas não depende só dele, envolvendo toda uma estrutura social e de instituições (Rocha, 2015).

O desenvolvimento não é o resultado da livre regulação dos mercados, segundo Veiga (2005), pois várias outras instituições participam desse processo. Para o autor, ainda, o desenvolvimento tem a ver principalmente com aspectos sociais e de liberdade. Isto é: que os indivíduos consigam ter oportunidades para fazerem as suas escolhas e que consigam exercer verdadeiramente uma democracia, podendo influenciar e opinar em questões que vão resultar em ações e políticas públicas.

O processo de desenvolvimento, portanto, leva em conta o papel ativo do indivíduo como formador de seu destino. A sociedade e o Estado têm importância nessa dinâmica, buscando-se o fortalecimento e a proteção das capacidades humanas. Essas capacidades, por sua vez, dependerão do que Sen (2010) chama de liberdades instrumentais, que consistem em: a) liberdades políticas, as quais dizem respeito aos direitos civis, liberdade de expressão, voto, etc; b) facilidades econômicas, como possibilidade de recursos pelo indivíduo para consumo, produção ou troca; c) oportunidades sociais, como saúde, educação, emprego; d) garantias de transparência, que pauta-se na relação de confiança que deve ser estabelecida com os demais indivíduos; e, e) segurança protetora, relacionada a benefícios e suplementos de renda (Sen, 2010).

Nessa ideia, os processos de industrialização, o avanço tecnológico e até mesmo indicadores econômicos tornam-se apenas parcelas instrumentais para que se atinja o objetivo final que é o desenvolvimento, com a consequente diminuição paulatina das desigualdades sociais. Logo, as liberdades instrumentais são meios de possibilitar aos agentes que se tornem sujeitos ativos na busca da sua mudança e para o caminho do desenvolvimento (Pansieri, 2016).

O desenvolvimento, dessa forma, deixa de estar atrelado meramente a aspectos quantitativos e puramente econômicos e passa-se a ter preocupação essencialmente com aspectos qualitativos. Logo,

O pretende habilitar cada ser humano a manifestar potencialidades, talentos e imaginação, na procura da auto-realização e da felicidade, mediante empreendimentos individuais e coletivos, numa combinação de trabalho autônomo e heterônomo e de tempo dedicado a atividades não produtivas. [...] As formas viáveis de produção de meios de existência não podem se apoiar em esforços excessivos e extenuantes dos seus produtores, em empregos mal pagos e realizados em condições insalubres, na provisão inadequada de serviços desenvolvimento públicos e em padrões subumanos de habitação. (Sachs, 2008, p. 35).

Nessa perspectiva, o que se entende por desenvolvimento vai de encontro à ideia de um processo árduo, que exige esforços sem medidas de um povo e coloca em segundo plano – senão ignora – questões ligadas a preocupações sociais e de qualidade de vida. Nesse caso, o desenvolvimento envolve-se com as liberdades reais que as pessoas desfrutam e depende de uma série de fatores que estão inter-relacionados, essencialmente, de disposições econômicas, sociais e políticas (Sen, 2010).

A partir do último meio século, as reflexões a respeito do desenvolvimento passam a se tornar mais complexas e adjetivos econômico, social sustentável, político e cultural são utilizados para abordar essas novas problemáticas.

O desenvolvimento acaba por se voltar às capacidades humanas, cujo fim preocupa-se com que as pessoas atinjam seus objetivos, seus ideais de vida, a felicidade e possam, ao final de tudo, terem qualidade de vida. Dessa forma, uma vez que o indivíduo tenha autonomia e possibilidade de buscar o que deseja racionalmente, se alcançará o bem individual, o qual é associado à liberdade (Pinheiro, 2012).

Nesse processo, é preciso que haja no que Sachs (2008) denomina de desenvolvimento incluyente. Significa garantir a todos a possibilidade de exercerem seus direitos civis e políticos, da mesma forma que é necessário que todos tenham igual acesso a serviços públicos como educação, saúde, moradia, programas assistenciais. A inclusão está em oposição a fatores de exclusão, tais como mercados de trabalho fortemente segmentados, no qual pessoas vivem na informalidade ou dependentes de pequena agricultura familiar, assim como baixa ou nenhuma participação na vida política por grandes massas pouco instruídas (Sachs, 2008).

A esse respeito, Sen (2010) considera essenciais as liberdades políticas e a democracia em uma sociedade. Ele acredita que a democracia não é apenas um fim em si mesma, mas também um meio para alcançar uma série de objetivos, incluindo justiça social, redução da pobreza e promoção do bem-estar geral. Segundo o autor, a democracia proporciona um ambiente propício para o diálogo, debate e participação das pessoas nas decisões que afetam suas vidas, o que pode levar a políticas mais sensíveis às necessidades da população (Sen, 2010).

Além disso, Sen enfatiza as liberdades políticas como sendo vitais para o desenvolvimento humano. Ele defende que as liberdades políticas, como liberdade de expressão, liberdade de imprensa, liberdade de associação e direitos civis, não são apenas pré-requisitos para uma sociedade democrática funcionar, mas também contribuem diretamente para a qualidade de vida das pessoas. Essas liberdades não apenas promovem a participação das pessoas na vida política, mas também são instrumentais para combater a privação e a opressão (Sen, 2010).

Segundo Pinheiro (2012), essa abordagem com foco nas capacidades humanas não precisa ser excludente de teorias mais tradicionais, que levam em conta fatores essencialmente relacionados à renda. Ambas podem ser combinadas, no sentido de que a renda pode ser usada como um dos instrumentos, levando-se em conta outras variáveis como a qualidade de vida do indivíduo, veiculada pelo devido acesso à saúde, educação, boas condições de moradia, etc.

De acordo com o autor,

a abordagem das capacidades humanas tem condições de prover uma avaliação da situação individual mais abrangente, extensa e profunda do que as abordagens centradas na métrica da renda, ao mesmo tempo que livra da ilusão de que o puro e simples aumento da renda pessoal leva automaticamente à solução das carências pessoais em outras dimensões (Pinheiro, 2012, p. 47).

Além das capacidades humanas, a literatura também enfatiza a relevância das instituições no processo de desenvolvimento. Reconhece-se a importância dessas estruturas organizacionais para criar e manter um ambiente propício ao crescimento econômico, social e político de uma sociedade.

Nóbrega (2004), embora atrelando o desenvolvimento ao crescimento econômico, apresenta o papel e a importância das Instituições e do Estado nesse processo. As primeiras são consideradas as regras do jogo - conforme menciona o autor -, capazes de regular as relações humanas e influenciar nos aspectos sociais, políticos e econômicos. Já quanto ao papel do Estado, refere que ele tem importância direta em fazer existirem as regras do jogo, estabelecendo a ordem, segurança, criação de leis, a delimitação da jurisdição e a soberania.

No que tange à regulação das transações e negociações em uma sociedade, o papel das instituições, principalmente do sistema de justiça, é de extrema relevância para que haja o cumprimento dos contratos e a proteção dos direitos de propriedade. Com isso, os agentes sentem-se seguros para realizar transações em um ambiente em que é possível ter minimamente uma previsibilidade de acontecimentos e consequências, dessa forma estimulando o desenvolvimento econômico (Rocha, 2015).

Já o desenvolvimento relacionado à ideia de bem-estar social também exige um bom funcionamento das instituições, que garantem o atendimento às necessidades da sociedade, seja de educação, saúde e até mesmo lazer. Assim, transformações nas instituições são relevantes para o desenvolvimento e exigem um planejamento do Estado para ocorrer, o qual se torna um promotor e agente do desenvolvimento (Anjos Filho, 2013).

O Estado, portanto, deve ter conduta ativa no sentido de promover ações em prol do desenvolvimento, desempenhando esforços para organizá-lo e impulsioná-lo. Segundo Souza (2012), dentre os papéis essenciais do Estado, estão a “[...] regulação de crédito; implantação da infraestrutura básica; oferta dos serviços sociais básicos, como saúde, educação e segurança” (Souza, 2012, p. 10).

Sachs (2008) refere que o Estado precisa ser enxuto e ativo, no sentido de planejar ações para o futuro. Elenca suas três funções principais:

- a- A articulação de espaços de desenvolvimento, desde o nível local (que deve ser ampliado e fortalecido) ao transnacional (que deve ser objeto de uma política cautelosa de integração seletiva, subordinada a uma estratégia de desenvolvimento endógeno);
- b- A promoção de parcerias entre todos os atores interessados, em torno de um acordo negociado de desenvolvimento sustentável;
- c- A harmonização de metas sociais, ambientais e econômicas, por meio do planejamento estratégico e do gerenciamento cotidiano da economia e da sociedade, buscando um equilíbrio entre diferentes *sustentabilidades* (social, cultural, ecológica, ambiental, territorial, econômica e política) e as cinco eficiências (de alocação, de inovação, a *keynesiana*, a social e a ecoeficiência) (Sachs, 2008, p. 11).

Para além das temáticas econômicas e sociais, então, houve uma preocupação com questões ligadas ao meio ambiente e à sustentabilidade. Em um cenário de crescimento econômico desenfreado, com recursos naturais finitos, fez-se necessário se falar em desenvolvimento sustentável, a fim de serem criadas estratégias e incentivos para preservar o meio ambiente e, principalmente, os recursos naturais não renováveis (Souza, 2012).

O conceito de desenvolvimento sustentável não envolve apenas a sustentabilidade ambiental. Também abrange soluções para alinhar o crescimento econômico com questões sociais e com um ambiente benéfico e preservado para as atuais e futuras gerações. Assim, criam-se estratégias para que essas três dimensões – econômica, social e ambiental – possam se desenvolver sem sacrificar uma em prol de outra (Sachs, 2008).

Nesse aspecto, pode-se afirmar que o desenvolvimento sustentável é sustentado por cinco pilares que, de acordo com Sachs (2008), são: o social, indispensável em razão das motivações intrínsecas e pragmáticas, devido à iminente ameaça de perturbação social que paira sobre diversas áreas problemáticas em todo o mundo; o ambiental, em duas dimensões, que envolvem a disposição de recursos e a disposição de resíduos; o territorial, ligado a como os recursos, populações e atividades são distribuídos; o econômico, sem o qual as coisas não acontecem; e, por fim, o pilar político, em que a democracia e a liberdade são essenciais (Sachs, 2008; Sen, 2010).

É nesse contexto, portanto, que ao longo das últimas décadas começam a surgir agendas globais que se preocupam, inicialmente, com questões ambientais especificamente e que, ao longo do tempo e das conferências realizadas, expandem as questões em rumo à preocupação global com as mais variadas questões sociais, tais como pobreza, fome, proteção às minorias, justiça social e bem-estar, saúde, educação, dentre tantas outras problemáticas que assolam as mais variadas populações em todo o planeta.

## 2. O desenvolvimento nas agendas globais

Após os grandes abalos provocados pelas duas grandes guerras mundiais, a partir da segunda metade do século XX houve a necessidade urgente de reorganização política e econômica mundial. A ideia principal foi de ampliar as indústrias, a produção, bem como aumentar os postos de trabalho e a geração de riquezas, época em que o Plano Marshall<sup>3</sup> se destacou (Olsson; Stecanella, 2022).

Ainda que a ideia inicial fosse apenas concentrar-se no desenvolvimento econômico, os relatórios da época mostraram diversas privações e inúmeras formas de mal-estar para uma grande parte da população, o que elevou a preocupação com outros aspectos sociais do desenvolvimento e a sua institucionalização em agendas globais (Olsson; Stecanella, 2022).

O primeiro passo realizado pela Assembleia-Geral da ONU em 1959 foi a criação da Primeira Década do Desenvolvimento das Nações Unidas, para a década seguinte, visando a redução da pobreza naqueles países que eram assim considerados como subdesenvolvidos na época, os quais tinham concentração de extrema pobreza e péssimos indicadores humanos. Naquela década, a ONU criou o Instituto de Pesquisas das Nações Unidas para o Desenvolvimento Social (UNRISD), em 1963,

<sup>3</sup> O Plano Marshall foi anunciado em 1947 e concebido pelo secretário de estado dos Estados Unidos da América, George Marshall, que consistia em um plano de ajuda econômica deste país aos países da parte ocidental da Europa após os desastres da Segunda Guerra Mundial. Os principais objetivos do plano era a retomada econômica desses países e a promoção de trocas comerciais com os Estados Unidos, bem como sua margem de manobra, garantia de estabilidade financeira interna e o desenvolvimento de uma cooperação econômica com a Europa (Simon, 2011).

para aprofundar estudos acerca do desenvolvimento, assim como, dois anos depois, surgiu o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), que também se detinha a questões sobre o desenvolvimento no âmbito das Nações Unidas (Barbieri, 2020).

Mais tarde, passou-se a uma pauta mundial acerca de preocupações relacionadas com o meio ambiente. Em meio a mudanças climáticas causadas principalmente após o advento da Revolução Industrial, a preocupação global ficou voltada à qualidade do meio ambiente e da vida humana. Nesse cenário, em 1972 surgiu a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano, também conhecida como Conferência de Estocolmo (Passos, 2009).

Sachs (1993) afirma que houve a transmissão de uma mensagem de esperança e alerta quanto à necessidade e a possibilidade de serem pensadas e implantadas estratégias relacionadas a um desenvolvimento socioeconômico equitativo. Segundo o autor, uma conferência como essa de Estocolmo foi importante no tocante à preocupação dos países quanto ao gerenciamento do meio ambiente. Tanto que atualmente a maioria deles possuem ministérios ou agências responsáveis por questões ambientais e vários tratados e convenções internacionais foram assinados nesse sentido (Sachs, 1993).

As definições para os temas tratados eram denominadas ainda como desenvolvimento socioeconômico equitativo ou ecodesenvolvimento (Sachs, 1993). A expressão “desenvolvimento sustentável” começa a surgir e ganhar atenção de órgãos e em eventos internacionais mais tarde. O termo surge em 1980 no documento chamado Estratégia de Conservação Mundial (*Word Conservation Strategy*), elaborado pela União Internacional para a Conservação da Natureza e a *Word Wildlife Fund* (WWF). Referido documento sustenta que para se alcançar o bem-estar social e econômico, deve-se conservar os recursos do planeta para manter esse desenvolvimento (Barbieri, 2020).

Em 1987, é publicado o relatório da Comissão Mundial do Meio Ambiente e Desenvolvimento (CMMAD), chamado “Nosso Futuro Comum”, momento em que a ideia de desenvolvimento sustentável se expande e se começa a entendê-lo como um direito humano. Passa-se a pensar o desenvolvimento sustentável com questões ligadas a problemas ambientais, econômicos, sociais e políticos, com vistas a garantir a qualidade de vida humana e o atendimento às necessidades básicas (Barbieri, 2020).

Sachs (1993) aponta as novas dimensões dadas ao desenvolvimento, referindo que os planejamentos acerca do desenvolvimento devem levar em consideração cinco dimensões de sustentabilidade: a sustentabilidade social, construindo-se uma outra ideia de uma boa sociedade, com melhor distribuição de renda e bens; a

sustentabilidade econômica, associada à melhor alocação e gerenciamento dos recursos, em uma perspectiva macrosocial; a sustentabilidade ecológica; a sustentabilidade espacial, com melhor equilíbrio da ocupação humana e do uso e exploração dos espaços; e, por fim, a sustentabilidade cultural, com a implantação e modernização de processos, sem deixar de lado questões culturais e raízes endógenas daquele local.

O relatório “Nosso Futuro Comum” da CMMAD foi deixado com essa ideia de que o desenvolvimento sustentável é um direito humano, seguindo o foco central da já referida Resolução n. 41/128 da Assembleia Geral da ONU do ano anterior, que garantiu o desenvolvimento como um direito da sociedade (Barbieri, 2020). O relatório, ainda, deixou uma visão muito clara acerca do que é o desenvolvimento sustentável, preconizando que ele é a capacidade de atendimento das necessidades básicas e presentes da sociedade, sem comprometimento para as gerações futuras (Barbieri, 2020).

Nesse sentido, as agendas globais cada vez mais passaram a se preocupar com questões relacionadas à prosperidade e ao bem-estar. Desde o início da década de 1980 e de forma mais explícita nos anos 1990, temas como erradicação da fome, diminuição da pobreza e melhor distribuição de renda ganharam destaque nas Conferências das Nações Unidas. Em 1990, houve a primeira publicação do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) pelo PNUD (Barbieri, 2020). Em matéria de meio ambiente, destaca-se a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e o Desenvolvimento (CNUMAD) ocorrida em 1992, que provocou o surgimento de importantes políticas na área ambiental (Jannuzzi; Carlo, 2018).

Em 2001, foram aprovados pela Assembleia Geral das Nações Unidas os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) que, segundo Jannuzzi e Carlo (2018, p. 9), “[...] constituíram um dos principais esforços internacionais de defesa e promoção de políticas sociais nas últimas décadas”.

Foram estabelecidos oito objetivos para cumprimento até 2015, com o apoio de 191 nações (ODM, [s.d.]), sendo eles dispostos conforme figura 1 abaixo:



Figura 1 – Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio



Fonte: ODM Brasil, [s.d.]

Para cada um desses oito objetivos foram estabelecidas metas globais, que resultaram em 21 metas, que foram acompanhadas por meio de 60 indicadores. O intervalo estabelecido para avaliação do cumprimento dessas metas teve como marco inicial dados obtidos a partir de 1990 até 2015. O principal resultado esperado era que os países se dirigissem com maior rapidez no rumo da eliminação da fome e da extrema pobreza no planeta (Roma, 2019).

De acordo com o que apresenta Barbieri (2020), a Assembleia Geral da ONU considerou como emblemática a virada do milênio para que os seus estados-membros, em comum esforço, pensassem em soluções para os desafios vindouros no século XXI. Pensou-se em como a globalização poderia reverter benefícios a todos os habitantes do planeta, de modo que benefícios e custos fossem distribuídos de maneira menos desigual (Barbieri, 2020).

O Brasil instituiu, por meio do Decreto de 31 de outubro de 2003, um Grupo Técnico que ficou responsável por acompanhar as metas e os objetivos, de modo a elaborar planos de ação para alcance desses objetivos e monitorar o progresso do país frente aos ODM, também adaptando essas metas e objetivos à realidade brasileira (Brasil, 2003). Essa adaptação, inclusive, tornou-se positiva para o Brasil, pois

Dessa forma, em alguns casos, as metas e indicadores nacionais eram diferentes, mais ambiciosos do que aqueles adotados em nível global. Essa "nacionalização", incentivada pela ONU a todos os países, fez também com que o número de metas e indicadores brasileiros fosse maior que os números globais (Roma, 2019, p. 34).

Assim, foi possível um avanço do Brasil no sentido de cumprimento dos ODM. Com a criação de políticas públicas e da participação social, houve possibilidade de se



aproximar do cumprimento de muitas metas e outras já terem sido alcançadas. No objetivo n. 1, por exemplo, o país conseguiu, ainda em 2002, cumprir a meta de reduzir pela metade a fome e a extrema pobreza em comparação a 1990, assim como, em 2008, conseguiu reduzir a  $\frac{1}{4}$  a porcentagem de pobres em relação a 1990 (ODM, [s.d.]).

Rocha (2019), analisando o relatório nacional dos ODM de 2014, afirma que a tendência no Brasil foi de progresso constante no ODM 2. Aumentou a quantidade de crianças que estavam na idade e série escolar certas, assim como reduziu de 66,4% em 1990 para 23,2% em 2012 a quantidade de jovens de 15 a 24 anos que não possuíam ensino fundamental completo. No tocante ao ODM 3, as metas referentes às desigualdades entre mulheres foram superadas pelo Brasil na área da educação, persistindo, contudo, as diferenças no mercado de trabalho, rendimentos e política (ODM, [s.d.]).

O Brasil também alcançou o ODM 4, diminuindo a taxa de mortalidade infantil de 53,7 em 1990, para 17,7 óbitos a cada mil nascimentos em 2011. Contudo, a taxa de mortalidade no nordeste e norte ainda era muito alta em 2011 (Rocha, 2019). Por sua vez, as metas do ODM 5 não foram alcançadas, visto que, a taxa de mortalidade materna, embora tendo caído 55% de 1990 a 2011, não atingiu a meta de no máximo 35 óbitos por 100 mil nascidos vivos, ficando em 64 óbitos nessa proporção em 2011. Também não foi possível alcançar a universalização de atendimentos pré-natal necessários (ODM, [s.d.]).

Quanto ao ODM 6, o Brasil conseguiu manter estável os números relacionados ao HIV/Aids, conseguiu controlar a malária, reduzindo em mais da metade o número de casos por mil habitantes, bem como cumpriu cinco anos antes do prazo a meta quanto à tuberculose. Todavia, a dengue teve aumento de casos (ODM, [s.d.]).

Referente aos avanços ambientais do ODM 7, o Brasil superou mais da metade de suas metas voluntárias de redução de emissões de gases de efeito estufa até 2011, principalmente devido à diminuição do desmatamento na Amazônia. O país também preserva extensas áreas através de Unidades de Conservação Ambiental e terras indígenas, contribuindo para a proteção de 30% da biodiversidade nacional. Quanto ao acesso à água, o Brasil avança para a universalização, atingindo aproximadamente 91,9% dos domicílios urbanos. No entanto, a universalização do esgoto ainda está distante, com apenas 75,3% dos lares conectados à rede coletora ou a soluções individuais (ODM, [s.d.])

E por fim, quanto ao ODM 8, o Brasil destacou-se em ações para fortalecer o comércio global, especialmente através da promoção do comércio Sul-Sul. Entre 2010 e 2013, foram implementadas 5.095 iniciativas de cooperação técnica, beneficiando cerca de cem países em desenvolvimento. Além disso, foram realizadas 1.185 ações de

cooperação em áreas como saúde, agricultura, meio ambiente, trabalho e educação, no âmbito da cooperação Sul-Sul com países das Américas do Sul e Central, e do Caribe. Os relatórios disponibilizados, no entanto, focaram mais em indicadores de processo do que em resultados concretos (Rocha, 2019).

Barbieri (2020) destaca que a Declaração do Milênio foi muito além de seus oito objetivos. Ela reforçou a consciência de serem promovidos a democracia e os direitos humanos, principalmente o direito ao desenvolvimento. No Brasil, esses objetivos repercutiram na criação de diversas políticas públicas por parte da União, estados e muitos municípios. A título de exemplo em nível federal, surgem os programas como o Bolsa Família, Brasil sem Miséria, Programa de Autonomia Econômica das Mulheres e Igualdade no Mundo do Trabalho, dentre outros. Importante destacar que outros programas já existentes foram reformulados para aumento de sua eficiência (Barbieri, 2020).

Em face de experiência promissora com a Declaração do Milênio, começou-se a pensar em uma agenda para o período posterior a 2015, tendo em vista que a maioria das metas dos ODM's eram até aquele ano. Ainda em 2012, foi realizada no Rio de Janeiro a Conferência das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável, conhecida como Rio+20, na qual elaborou-se um documento chamado "O Futuro que Queremos". Esse documento estipulava bases para que os países-membros elaborassem um novo conjunto de objetivos pós-2015.

### **3. A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável e a importância do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável n. 16**

Diferentemente dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, a Agenda 2030 surgiu após muitas discussões e debates, tanto a nível internacional, quanto local. O documento "O Futuro que Queremos", elaborado na Conferência Rio+20, propôs que os ODS deveriam ser realizados por meio de um procedimento intergovernamental, sendo inclusivo e que desse espaço a todas as partes interessadas (Barbieri, 2020).

Assim, após uma discussão com ampla repercussão a nível mundial, desenvolveu-se e foram propostos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), cada um com diversas metas, que somam 169 metas, a maioria a ser alcançada até o ano de 2030, sendo aprovado na Cúpula das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, em Nova York, o documento que ficou intitulado como "Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável" (Barbieri, 2020), conhecida como Agenda 2030.

A proposta foi de concluir os objetivos que os ODM não conseguiram alcançar e teve como base as três dimensões do desenvolvimento: econômica, social e ambiental (Nações Unidas Brasil, 2015). Assim, os 17 ODS e as metas foram criadas com base em cinco premissas essenciais:

**Pessoas:** [...] acabar com a pobreza e a fome, em todas as suas formas e dimensões, e garantir que todos os seres humanos possam realizar o seu potencial em dignidade e igualdade, em um ambiente saudável.

**Planeta:** [...] proteger o planeta da degradação, sobretudo por meio do consumo e da produção sustentáveis, da gestão sustentável dos seus recursos naturais e tomando medidas urgentes sobre a mudança climática, para que ele possa suportar as necessidades das gerações presentes e futuras.

**Prosperidade:** [...] assegurar que todos os seres humanos possam desfrutar de uma vida próspera e de plena realização pessoal, e que o progresso econômico, social e tecnológico ocorra em harmonia com a natureza.

**Paz:** [...] promover sociedades pacíficas, justas e inclusivas que estão livres do medo e da violência. Não pode haver desenvolvimento sustentável sem paz e não há paz sem desenvolvimento sustentável.

**Parceria:** [...] mobilizar os meios necessários para implementar esta Agenda por meio de uma Parceria Global para o Desenvolvimento Sustentável revitalizada, com base num espírito de solidariedade global reforçada, concentrada em especial nas necessidades dos mais pobres e mais vulneráveis e com a participação de todos os países, todas as partes interessadas e todas as pessoas (Nações Unidas Brasil, 2015, p. 2).

Com todas essas premissas, de acordo com o que defende Jubilut et al (2020), a Agenda 2030 tem grande proximidade com temas relacionados aos direitos e às vulnerabilidades, entendendo o desenvolvimento como multidimensional e focado em um planejamento participativo. Ademais, preconiza a construção de parcerias globais para o fim de que seus objetivos alcancem a todos, de modo que não considera atingido o objetivo a não ser que alcançado por todos os seus países signatários.

De acordo com Barbieri (2020), a Agenda 2030 reúne todos os princípios idealizados pelos documentos anteriores, desde a Conferência de Estocolmo de 1972, perpassando pela Declaração Universal de Direitos Humanos, Declaração do Milênio, dentre tantos outros documentos intermediários a esses durante a história. Dentre os 17 ODS, acumula-se uma longa trajetória de debates acerca do desenvolvimento sustentável, de maneira que eles se integram e se complementam na busca desse desenvolvimento. São eles:

Figura 2 – Objetivos de Desenvolvimento Sustentável



Fonte: NAÇÕES UNIDAS BRASIL, 2023a.

Embora sendo concebidos para formar um conjunto em prol do desenvolvimento, os ODS podem ser divididos com base nas cinco premissas anteriormente elencadas, bem como em quatro dimensões do desenvolvimento. Os ODS 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 e 11 possuem foco nas pessoas e estão na dimensão social. Os ODS 12, 13, 14 e 15 relacionam-se com o planeta e na dimensão ambiental do desenvolvimento. Já os ODS 8, 9 e 10 visam a dimensão econômica e aproximam-se da premissa de prosperidade. Por fim, os ODS 16 e 17 estão na dimensão política e institucional do desenvolvimento, de modo que o 16 vem com a premissa da paz e o 17 da parceria (Barbieri, 2020).

Assim, os ODS aproximam-se dos direitos humanos e das vulnerabilidades, objetivando alcançar dignidade a todos nesse período de 15 anos desde o início de sua vigência. Embora não possuindo efeito vinculante ou punitivo entre os países, em uma premissa de *soft law*<sup>4</sup> do Direito Internacional, os ODS se mostram como guia de conduta dos países signatários e possuem grande apoio pela comunidade internacional (Jubilut et al, 2020).

Dentre os 17 objetivos, destaca-se aqui o ODS de n. 16, objeto desta pesquisa, que, segundo Puosso e Souza (2020, p. 163), “[...] é essencial para o alcance dos demais objetivos globais”. Barbieri (2020), da mesma forma, defende que o ODS 16 fornece as condições necessárias para que as outras dimensões do desenvolvimento possam se concretizar. Segundo este último autor, o objetivo em comento trata do fortalecimento

<sup>4</sup> *Soft Law* é o termo utilizado no direito internacional para definir aquelas normas que não possuem caráter coercitivo ou obrigatório. Por não apresentarem nenhuma consequência pelo seu descumprimento, não gerando qualquer sanção, possuem natureza mais voltada para recomendações e direções de conduta (Oliveira, Bertoldi, 2012).

do Estado de Direito que, conseqüentemente, possibilita à sociedade uma participação ativa nos processos de desenvolvimento.

Tal objetivo, como já visto, está na dimensão política e institucional do desenvolvimento e assim foi disposto: “Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis” (Nações Unidas Brasil, 2023b, np).

É possível identificar as três vertentes principais do ODS 16: a paz, o acesso à justiça e a criação de instituições eficazes. Primeiramente, a respeito das instituições eficazes, Puosso e Souza (2020) afirmam que elas são essenciais para o bom funcionamento do Estado, o qual, cumprindo suas finalidades por meio dessas eficazes instituições, conseqüentemente está promovendo o desenvolvimento.

Nesse sentido, busca-se criar um efetivo Estado de Direito, com uma boa governança e com instituições que sejam transparentes e eficazes em prol da sociedade (Nações Unidas Brasil, 2015). Com efeito, o papel das instituições é destacado na Agenda 2030 e aproxima-se do ideário de Sen (2011) de que a escolha das instituições é um fator principal para se explicar a justiça e que se deve procurar instituições que realmente a promovam, analisando-se quais realizações sociais serão satisfeitas.

No tocante, ainda, à paz e ao acesso à justiça, os objetivos da Agenda 2030, por meio do ODS 16, são de construir sociedades justas e pacíficas, buscando elidir fatores que contribuem para a violência e a injustiça, tais como aqueles relacionados às variadas formas de corrupção, às relações financeiras, armas ilegais e à má governança (Nações Unidas Brasil, 2015).

A paz e a segurança são condições indispensáveis para os demais direitos humanos. Ambos dependem um do outro e, juntos, viabilizam o desenvolvimento sustentável. Logo, é por meio da paz, considerada como a verdadeira essência dos direitos humanos, que é possível haver o bem-estar e o desenvolvimento das sociedades em todos os seus aspectos (Jubilut et al, 2020).

Nessa visão, todas as metas elencadas no ODS 16 estão relacionadas ao combate às formas de violência, à corrupção, assim como o fortalecimento das instituições e o devido acesso à justiça pela população, perpassando, inclusive, em aspectos relacionados à cidadania e de participação popular. Assim, foram dispostas doze metas a nível global.

16.1 Reduzir significativamente todas as formas de violência e as taxas de mortalidade relacionada em todos os lugares

16.2 Acabar com abuso, exploração, tráfico e todas as formas de violência e tortura contra crianças

16.3 Promover o Estado de Direito, em nível nacional e internacional, e garantir a igualdade de acesso à justiça para todos

16.4 Até 2030, reduzir significativamente os fluxos financeiros e de armas ilegais, reforçar a recuperação e devolução de recursos roubados e combater todas as formas de crime organizado

16.5 Reduzir substancialmente a corrupção e o suborno em todas as suas formas

16.6 Desenvolver instituições eficazes, responsáveis e transparentes em todos os níveis

16.7 Garantir a tomada de decisão responsiva, inclusiva, participativa e representativa em todos os níveis

16.8 Ampliar e fortalecer a participação dos países em desenvolvimento nas instituições de governança global

16.9 Até 2030, fornecer identidade legal para todos, incluindo o registro de nascimento

16.10 Assegurar o acesso público à informação e proteger as liberdades fundamentais, em conformidade com a legislação nacional e os acordos internacionais

16.a Fortalecer as instituições nacionais relevantes, inclusive por meio da cooperação internacional, para a construção de capacidades em todos os níveis, em particular nos países em desenvolvimento, para a prevenção da violência e o combate ao terrorismo e ao crime

16.b Promover e fazer cumprir leis e políticas não discriminatórias para o desenvolvimento sustentável (Nações Unidas Brasil, 2015, p. 36).

Algumas dessas metas foram mantidas pelo Brasil, como a meta 16.4, 16.7 e 16.10 (IPEA, 2019a). As demais, entretanto, foram adequadas à realidade brasileira, seja no sentido de proteção a determinados grupos ou minorias, assim como em relação a problemas institucionais ou de governança com maior evidência no contexto brasileiro. As metas adequadas pelo Brasil ficaram assim dispostas:

Meta 16.1 Reduzir significativamente todas as formas de violência e as taxas de mortalidade relacionadas, em todos os lugares, inclusive com a redução de 1/3 das taxas de feminicídio e de homicídios de crianças, adolescentes, jovens, negros, indígenas, mulheres e LGBT.

Meta 16.2 Proteger todas as crianças e adolescentes do abuso, exploração, tráfico, tortura e todas as outras formas de violência.

Meta 16.3 Fortalecer o Estado de Direito e garantir acesso à justiça a todos, especialmente aos que se encontram em situação de vulnerabilidade.

Meta 16.5 Reduzir substancialmente a sonegação fiscal, a corrupção e o suborno em todas as suas formas.

Meta 16.6 Ampliar a transparência, a *accountability* e a efetividade das instituições, em todos os níveis.

Meta 16.8 Ampliar e fortalecer a participação brasileira nas instituições de governança global.

Meta 16.9 Até 2030, fornecer identidade civil para todos, incluindo o registro de nascimento, em especial para os povos ciganos, as comunidades quilombolas, os povos indígenas, os povos e comunidades tradicionais de matriz africana e de terreiros, as populações ribeirinhas e extrativistas, além de grupos populacionais como mulheres trabalhadoras rurais, a população em situação de rua, a população em situação de privação de liberdade e a população LGBT.

Meta 16.a Fortalecer as instituições relevantes, inclusive por meio da cooperação internacional, para a construção de capacidades em todos os níveis, em particular nos países em desenvolvimento, para a prevenção da violência, do crime e da violação dos direitos humanos.

Meta 16.b Promover e fazer cumprir leis e políticas não discriminatórias e afirmativas (IPEA, 2019a, np)

Para essa adequação, o Brasil criou, em 2016, a Comissão Nacional para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (CNODS), com a assessoria de forma permanente do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a qual surgiu com objetivo de dar transparência e difundir o processo de implementação da Agenda 2030 no país. Com estudos profundos do IPEA frente à realidade brasileira, cada meta global foi analisada e adequada observando-se requisitos relacionados às desigualdades regionais (Barbieri, 2020).

Nesse processo de adequação, os grupos de trabalho organizados também selecionaram os indicadores pertinentes para o acompanhamento das metas nacionais, assim como foram tomados alguns cuidados como não reduzir o alcance e a magnitude das metas globais, haver objetividade, respeitar os compromissos que o governo brasileiro já havia assumido anteriormente, estar em conformidade com os planos nacionais aprovados pelo Congresso Nacional, assim como considerar as diversas formas de desigualdades brasileiras, seja no seu aspecto regional, ou relacionadas à raça, gênero, poder econômico, dentre outras (IPEA, 2018).



Para cada meta alterada, houve a criação de uma justificativa para essas mudanças, especificando e esclarecendo termos que passaram a ser utilizados. Ou ainda, como uma explicação e esclarecimento voltado às especificidades da situação brasileira.

A justificativa da meta 16.1 questiona a amplitude do termo “significativamente”, de modo que delimita para 1/3 a redução das taxas de violências e especifica algumas de suas espécies. A adequação da meta 16.2 modifica o verbo “acabar”, para o verbo “proteger”, no sentido de serem criadas políticas de proteção às crianças e adolescentes quanto ao abuso, visto que acabar é considerada como uma meta inatingível. Já a meta nacional 16.3 buscou garantir o acesso à justiça principalmente àqueles em situação de vulnerabilidade (IPEA, 2018).

Ainda de acordo com o relatório do IPEA (2018), na meta 16.5, incluiu-se a sonegação fiscal a ser reduzida juntamente com o suborno e corrupção, visto que aquela é um grave problema brasileiro, conforme consta da justificativa. Na justificativa da adequação da meta 16.6, o termo “accountability” foi utilizado em razão de não haver uma tradução na língua portuguesa que envolva todos os elementos do referido termo, o qual abrange a responsabilidade das instituições estatais, a transparência, prestação de contas, dentre outros deveres dos entes estatais. A justificativa para adequação da meta 16.8 é demonstrar que o Brasil também ampliará e fortalecerá a sua própria participação nas instituições de governança global.

A meta 16.9 foi adequada para substituir o termo “identidade legal” para “identidade civil”, cujo termo é mais próximo ao previsto na legislação brasileira, assim como para focar a preocupação nos grupos vulneráveis. A justificativa da alteração da meta 16.a ocorreu para considerar todas as instituições, suprimindo o termo “nacionais”, a fim de que possa haver preocupação com outras instituições, como estaduais, por exemplo. E por fim, a meta 16.b foi adequada para fortalecer a preocupação do Estado nas duas frentes: de prevenir a discriminação e promover a igualdade material (IPEA, 2018).

Segundo dados do IPEA (2019b), o Brasil enfrenta quatro grandes desafios para cumprir essas metas. O primeiro deles é a violência em todas as suas formas – física, psicológica, sexual, entre outras -, principalmente em relação às minorias. Além disso, muitas dessas violências, assim como violações de direitos, ocorrem por parte de instituições judiciais e policiais. A segunda problemática brasileira é o acesso à cidadania, visto que o país ainda enfrenta problemas com o fornecimento de identidade civil, com acesso à justiça e a informações públicas, privações de liberdades fundamentais, além de diversos problemas com as minorias, como o nome social por travestis e transexuais, dificuldades de acesso à educação e políticas públicas por povos negros e indígenas.



O terceiro problema é o enfraquecimento do Estado brasileiro diante da sonegação fiscal, da corrupção dos agentes públicos e do crime organizado. O país conta, ainda, com instituições pouco transparentes, responsáveis e efetivas, além de processos de decisão pouco inclusivos e participativos, inclusive com déficit de representatividade (IPEA, 2019b).

Segundo Barbieri (2020), o combate à corrupção é fator imprescindível para o fortalecimento do Estado de Direito, uma vez que tal ato gera desconfi  a por parte da popula  o sobre as institui  es e os poderes do Estado democrático, sobretudo os de representa  o política. Ademais, essa prática priva a popula  o de diversas obras e serviços que poderiam ser realizados pelo poder público, objetivando o cuidado com a saúde, segurança, o acesso    educa  o e o bem-estar em geral dos cidadãos.

O quarto desafio para o cumprimento do ODS 16    que os governos federal, estaduais, municipais e distrito federal, assim como suas institui  es, juntamente com o Poder Judiciário, Defensoria Pública, Ministério Público e demais órgãos, priorizem a Agenda 2030 em seus atos e planejamentos (IPEA, 2019b), de modo que as políticas públicas sejam devidamente implementadas com vistas ao cumprimento das metas.

Nesse sentido, destaca-se que o Poder Judiciário integrou as metas da Agenda 2030 em 2018, por meio da Portaria n. 133, do CNJ, atualmente vigente pela Portaria n. 351, de 29 de setembro de 2022 (CNJ, 2022a). Criou-se, assim, o Comitê Interinstitucional, que teve como objetivo fazer uma avalia  o das metas do Poder Judiciário e integrá-las às metas da Agenda 2030. Com isso, o Estado brasileiro passou a investir esforços em metas voltadas ao desenvolvimento, principalmente àquelas do ODS 16 relacionadas com a Paz, Justiça e Institui  es Eficazes (CNJ, 2020).

Desta forma, já há um reconhecimento no plano normativo. Todavia, para enfrentar esses desafios, não basta somente o reconhecimento normativo, porquanto, a realidade brasileira (marcada pela extrema desigualdade entre seu povo), exige a cria  o de políticas públicas para a concre  o de a  es que auxiliem no cumprimento das metas estabelecidas pela ONU, na Agenda 2030, prevendo, inclusive, respostas em épocas de calamidade pública provocadas por pandemias, sindemias, ou por outros contextos.

## REFERÊNCIAS

AMARO, Rogério Roque. Desenvolvimento — um conceito ultrapassado ou em renova  o? Da teoria    prática e da prática    teoria. *Cadernos de Estudos Africanos*, n. 4, p. 35–70, 2003. Disponível em: <https://revistas.rcaap.pt/cea/article/view/8659>. Acesso em: 23 jul. 2023.

ANJOS FILHO, Robério Nunes dos. *Direito ao Desenvolvimento*. São Paulo: Saraiva, 2013.

BARBIERI, José Carlos. **Desenvolvimento sustentável: das origens à Agenda 2030**. Petrópolis: Vozes, 2020.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto de 31 de outubro de 2003**. Institui Grupo Técnico para acompanhamento das Metas e Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/DNN/2003/Dnn10011.htm#:~:text=Institui%20Grupo%20T%C3%A9cnico%20para%20acompanhamento,que%20lhe%20confere%20o%20art](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/DNN/2003/Dnn10011.htm#:~:text=Institui%20Grupo%20T%C3%A9cnico%20para%20acompanhamento,que%20lhe%20confere%20o%20art). Acesso em: 20 nov. 2023.

CAIDEN, Gerald; CARAVANTES, Geraldo. Reconsideração do conceito de desenvolvimento. **Revista de Administração Pública**, v. 16, n. 1, p. 4 a 16–4 a 16, 25 set. 1982. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/11454/10403>. Acesso em: 23 jul. 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Portaria n. 351, de 29 de setembro de 2022**. Altera a composição dos Comitês instituídos pelo Conselho Nacional de Justiça, atualizando e designando membros e incluindo juízes auxiliares da Presidência e da Corregedoria Nacional de Justiça. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/4763>. Acesso em: 17 dez. 2023.

FREITAS, Tanise Dias et al. Sen e o Desenvolvimento como Liberdade. In: NIEDERLE, Paulo André; RADOMSKY, Guilherme Francisco Waterloo (Org.). **Introdução às teorias do desenvolvimento**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2016.

FURTADO, Celso. **Introdução ao desenvolvimento: enfoque histórico-estrutural**. 3 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA - IPEA. Agenda 2030: Proposição de Adequação das Metas Nacionais aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). 2018. Disponível em: [https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8855/1/Agenda\\_2030\\_ods\\_metas\\_nac\\_dos\\_obj\\_de\\_desenv\\_susten\\_propos\\_de\\_adequa.pdf](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8855/1/Agenda_2030_ods_metas_nac_dos_obj_de_desenv_susten_propos_de_adequa.pdf). Acesso em: 14 dez. 2023.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. 2019a. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/ods/ods16.html>. Acesso em: 10 dez. 2023.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA - IPEA. Cadernos ODS 16. 2019b. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/artigo/130/caderno-ods-16-o-que-mostra-o-retrato-do-brasil>. Acesso em: 12 dez. 2023.

JANNUZZI, Paulo de Martino; CARLO, Sandra de. Da agenda de desenvolvimento do milênio ao desenvolvimento sustentável: oportunidades e desafios para planejamento e políticas públicas no século XXI 2018. **Revista Bahia Análise & Dados**, Salvador, v. 28, n. 2, p.6-27, jul.-dez. 2018. Disponível em: <http://www.cge.rj.gov.br/interativa/wp-content/uploads/2019/07/Texto-complementar-3.pdf>. Acesso em 27 out. 2022.

JUBILUT, Liliana Lyra et al. Dos Objetivos de Desenvolvimento

do Milênio (ODM) aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS): a Agenda 2030 e os direitos humanos e vulnerabilidades. In: JUBILUT, Liliana Lyra et al (Orgs.). **Direitos Humanos e Vulnerabilidade e a Agenda 2030**. Boa Vista: Editora da UFRR, 2020.

NAÇÕES UNIDAS BRASIL. 2015. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/about/about-the-un>. Acesso em: 27 nov. 2023.

NAÇÕES UNIDAS BRASIL. 2023a. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>. Acesso em: 02 dez. 2023.

NAÇÕES UNIDAS BRASIL. 2023b. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/16>. Acesso em: 03 dez. 2023.

ODM – OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO DO MILÊNIO. ODM Brasil. [s.d.]. Disponível em: <http://www.odmbrasil.gov.br/os-objetivos-de-desenvolvimento-do-milenio>. Acesso em: 19 nov. 2023.

OLIVEIRA, Liziane Paixão Silva; BERTOLDI, Márcia Rodrigues. A importância do soft law na construção do direito internacional ambiental. In: **XIX Congresso Nacional do CONPEDI**, 2010, Florianópolis. Anais do XIX Congresso Nacional do CONPEDI, 2010.

OLSSON, Giovanni; STECANELLA, Elouise Mileni. PESQUISA, DESENVOLVIMENTO E TECNOLOGIA: UM OLHAR NOS CAMINHOS DA AGENDA 2030 DA ONU. **Revista Estudos Institucionais**, v. 8, n. 3, p. 378–397, set/dez 2022. Disponível em: <https://estudosinstitucionais.com/REI/article/view/587/805>. Acesso em: 18 nov. 2023.

PANSIERI, Flávio. LIBERDADE COMO DESENVOLVIMENTO EM AMARTYA SEN. Constituição, Economia e Desenvolvimento: **Revista Eletrônica da Academia Brasileira de Direito Constitucional**, v. 8, n. 15, p. 453–479, 2016. Disponível em: <http://www.abdconstojs.com.br/index.php/revista/article/view/153/151>. Acesso em: 19 ago. 2023.

PASSOS, Priscilla Nogueira Calmon de. A CONFERÊNCIA DE ESTOCOLMO COMO PONTO DE PARTIDA PARA A PROTEÇÃO INTERNACIONAL DO MEIO AMBIENTE. **Revista Direitos Fundamentais & Democracia**, v. 6, dez. 2009. Disponível em: <https://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/view/18/17>. Acesso em: 19 nov. 2023.

PINHEIRO, Maurício Mota Saboya. **As liberdades humanas como bases do desenvolvimento**: Uma análise conceitual da abordagem das capacidades humanas de Amartya Sen. Texto para discussão. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília. Rio de Janeiro: Ipea, 2012. Disponível em: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/90961/1/732605296.pdf>.

PUOSSO, Desirée Garção; SOUZA, Motaui Ciocchetti de. O OBJETIVO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL Nº 16 E A GARANTIA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS. **Revista do Instituto Brasileiro de Segurança Pública**, v. 3, n. 7, p. 157–169, ago. 2020. Disponível em: <https://revista.ibsp.org.br/index.php/RIBSP/article/view/81/81>. Acesso em: 17 dez. 2023.

ROMA, Júlio César. Os objetivos de desenvolvimento do milênio e sua transição para os objetivos de desenvolvimento sustentável. **Ciência e Cultura**, v. 71, n. 1, p. 33–39, 2019. Disponível em: [http://cienciaecultura.bvs.br/scielo.php?pid=S0009-67252019000100011&script=sci\\_arttext](http://cienciaecultura.bvs.br/scielo.php?pid=S0009-67252019000100011&script=sci_arttext). Acesso em: 20 nov. 2023.

ROCHA, Lara Bonemer Azevedo da. **O Desenvolvimento pelo Acesso à Justiça**. Birigui: Boreal, 2015.

SACHS, Ignacy. **Desenvolvimento includente, sustentável e sustentado**. Rio de Janeiro: Garamond, 2008.

SACHS, Ignacy. Estratégias de Transição para o Século XXI. In: BURSZTYN, Marcelo (Org.). **Para Pensar o Desenvolvimento Sustentável**. São Paulo: Brasiliense, 1993.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SIEDENGER, Dieter Rugard. A gestão do desenvolvimento: ações e estratégias entre a realidade e a utopia. In: BECKER, Dinizar; WITTMAN, Milton Luiz (orgs.). **Desenvolvimento regional**: Abordagens interdisciplinares. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2003.

SIMON, S. A. S. De Bretton Woods ao plano Marshall: a política externa norte-americana em relação à Europa (1944-1952). **Relações Internacionais no Mundo Atual**, v. 1, n. 09, p. 24–47, 2011. Disponível em: <https://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RIMA/article/view/196/171>. Acesso em: 18 nov. 2023.

SOUZA, Nali de Jesus de. **Desenvolvimento Econômico**. 6 ed. São Paulo: Atlas, 2012.

VEIGA, José Eli da. **Desenvolvimento Sustentável**: o Desafio do Século XXI. Rio de Janeiro: Garamond, 2005.

## CAPÍTULO 2

# AS NORMAS FEDERAIS EMITIDAS DURANTE A PANDEMIA DO COVID-19 E SEUS REFLEXOS PARA A DIMINUIÇÃO DE VIOLÊNCIA DOMICILIAR E DE MORTES NAS PRISÕES BRASILEIRAS

*Lenice Kelner  
Raquel Fabiana Lopes Sparemberger  
Cássia Katarine Sant'Anna da Silva  
Uliana Helena Mengarda*

## AS NORMAS FEDERAIS EMITIDAS DURANTE A PANDEMIA DO COVID-19 E SEUS REFLEXOS PARA A DIMINUIÇÃO DE VIOLÊNCIA DOMICILIAR E DE MORTES NAS PRISÕES BRASILEIRAS

*Lenice Kelner<sup>5</sup>*

*Raquel Fabiana Lopes Sparemberger<sup>6</sup>*

*Cássia Katarine Sant'Anna da Silva<sup>7</sup>*

*Uliana Helena Mengarda<sup>8</sup>*

### 1. Introdução

A disseminação do vírus de COVID-19 inicia no último mês do ano de 2019 com vários casos de pneumonias na China e na cidade de Wuhan, província de Hubei. Diante dos fatos ocorridos e de estudos em laboratórios a Organização Mundial da Saúde (OMS) reconheceu o CORONAVÍRUS como uma doença que nunca foi diagnosticada nos seres humanos, e que os seus sintomas causam problemas respiratórios e os casos de maior gravidade podem levar a pessoa infectada à óbito (OMS, 2020).

No primeiro mês de 2020 foi confirmado um novo tipo de CORONAVÍRUS que estava disseminado em todos os lugares, e que a maior forma de contágio era o resfriado. A OMS (2020) identificou sete tipos de CORONAVÍRUS humanos (HCoV-229E, HCoV-OC43, HCoV-NL63, HCoV-HKU1, SARS-COV (que causa síndrome respiratória aguda grave), MERS-COV (que causa síndrome respiratória do Oriente Médio) e o, mais recente, novo coronavírus (que no início foi temporariamente nomeado 2019-nCoV e, em 11 de fevereiro de 2020, recebeu o nome de SARS-CoV-2), este último coronavírus, segundo a OMS (2020) foi o causador do COVID-19. (OPAS, 2020)

<sup>5</sup> Doutora e Pós-Doutora em Direito Público. Professora Permanente do Programa de Mestrado em Direito e da Graduação em Direito da Universidade Regional de Blumenau - FURB. Membro dos grupos de pesquisa Constitucionalismo, Cooperação e Internacionalização - CONSTINTER (CNPq-FURB) e Direitos Fundamentais, Cidadania e Justiça (CNPq-FURB).

<sup>6</sup> Doutora e Pós-doutorado em Direito. Advogada e Professora Universitária do Mestrado em Direito da Universidade Federal do Rio Grande (RS), da Faculdade de Direito da Fundação Escola Superior do Ministério Público-POA-RS e professora colaboradora do Mestrado em Direito da FURB (Blumenau/SC).

<sup>7</sup> Mestranda em Direito na Universidade Regional de Blumenau (FURB). Bolsista. Advogada.

<sup>8</sup> Mestranda em Direito na Universidade Regional de Blumenau (FURB).

Em meados do mês de janeiro foi identificado o surto de um novo coronavírus que foi responsável pelas primeiras mortes, fazendo com que a OMS declarasse o estado de Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional (ESSPII). De acordo com a Organização Pan-americana de Saúde (2020) está foi a sexta vez durante a história que uma Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional foi declarada, a primeira vez foi em 25/04/2009 proveniente da pandemia H1N1, a segunda em 5/05/2014 pela disseminação internacional de poliovírus, a terceira em 8/08/2014 por causa do surto de Ebola na África Ocidental, a quarta em 1/02/2016 em virtude do vírus Zika e aumento de casos de microcefalia e outras malformações congênitas, a quinta em 18/05/2018 pelo surto de ebola na República Democrática do Congo (OPAS, 2020).

Em fevereiro a OMS (2020) destacou que “Há uma janela de oportunidade por causa das fortes medidas que a China está adotando no epicentro, na fonte. Então, vamos aproveitar esta oportunidade para evitar uma maior disseminação e controle”. (BBC, 2020)

Tendo em vista ao surgimento desse vírus, ainda no mês de fevereiro a OMS organizou um fórum de pesquisa mundial e medidas preventivas, entre elas, operações organizacionais que evitassem a aglomeração de pessoas.

No Brasil o primeiro caso de COVID-19 foi confirmado em 26 de fevereiro, no Estado de São Paulo, por um senhor de 61 anos, que deu entrada no *hospital Israelita Albert Einstein*. Nesta ocasião, o Ministro da Saúde, Luiz Henrique Mandeta, em pronunciamento destacou que já era esperado por esse tipo de vírus e que seria mais um vírus gripal que todos deveríamos passar. (G1GLOBO, 2020)

No mês de março, o Brasil começou a registrar os primeiros casos de COVID-19, e coincidentemente, o diretor geral da OMS, Tedros Adhanom Ghebreyesus, por meio de anúncio internacional, em Genebra, na Suíça, caracterizou a doença como uma pandemia. De acordo com os dados da OPAS (2020) existiam mais de 118 mil casos em 114 países e 4,2 mil pessoas haviam perdido a vida e milhares de pessoas estavam internadas em hospitais, sejam em leitos comuns ou UTIs. Nesta ocasião o alerta foi para que os países tomassem medidas de prevenção em que buscasse evitar a disseminação e minimizar os impactos causados pela pandemia. (OPAS, 2020)

A primeira morte no Brasil, em decorrência da COVID-19 ocorreu em 16 de março de 2020, uma mulher de 57 anos, no hospital municipal Dr. Carmino Cariccho em São Paulo. Iniciando assim o ciclo de mortes no Brasil. (AGÊNCIA BRASIL, 2020)

O contexto de pandemia da COVID-19 ocasionou uma mobilização entre os chefes de governo de alguns países com a finalidade de criar políticas públicas para

minimizar a propagação do vírus. Neste sentido, houve iniciativa de alguns países no que tange estabelecer medidas de enfrentamentos que fossem capazes de controlar a disseminação do COVID-19. Neste diapasão questiona-se, houve omissão do Poder Executivo Federal brasileiro no sentido de adotar as recomendações de isolamento social da OMS, e se houve omissão, em que medida impactou no objetivo 16 da agenda 2030 da Organização das Nações Unidas?

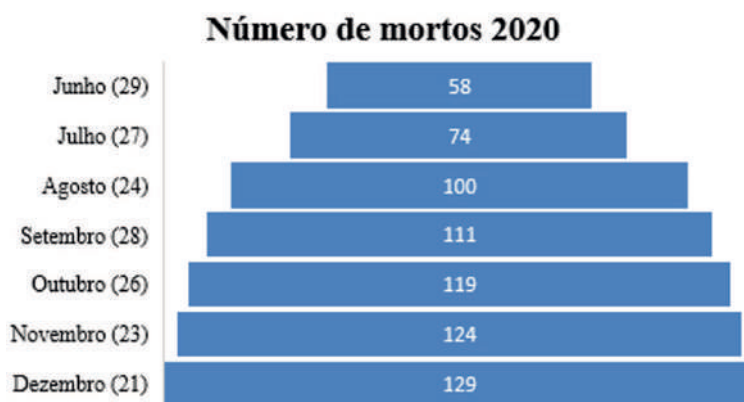
A pesquisa está vinculada a meta 16.1 da Agenda 2030 da ONU: Reduzir significativamente todas as formas de violência e as taxas de mortalidade relacionada em todos os lugares.

O objetivo é selecionar as normativas emanadas do Poder Executivo brasileiro nos anos de 2020 e 2021 para o enfrentamento da Covid 19, discutindo as formas de manifestação e enfrentamento da violência doméstica e as taxas de mortalidade dos sujeitos em privação de liberdade, diante do objetivo 16.1 da Agenda 2030 da ONU.

Os indicadores usados foram mulher, encarcerados, covid-19, violência e mortalidade. Com a seleção das normas emitidas foi feita a análise diante do fato social em decorrência do número de violência doméstica e número de mortes dos encarcerados<sup>9</sup>.

No tocante às mortes dos encarcerados nos anos de 2020 e 2021, foram os seguintes números:

**Gráfico 1**



Fonte: CNJ, 2021.

<sup>9</sup> Dados retirados do Conselho Nacional de Justiça, que iniciou a coleta de dados em junho de 2020. Apesar da coleta de dados ser iniciada em junho, não houve interferência nos resultados, uma vez que as normas relacionadas com os encarcerados foram publicadas a partir de junho.

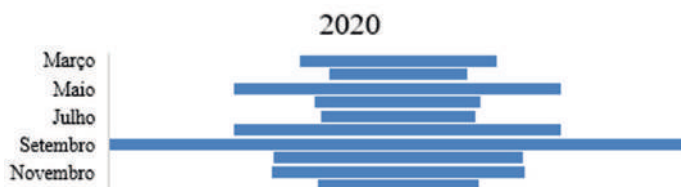
Gráfico 2



Fonte: CNJ, 2021.

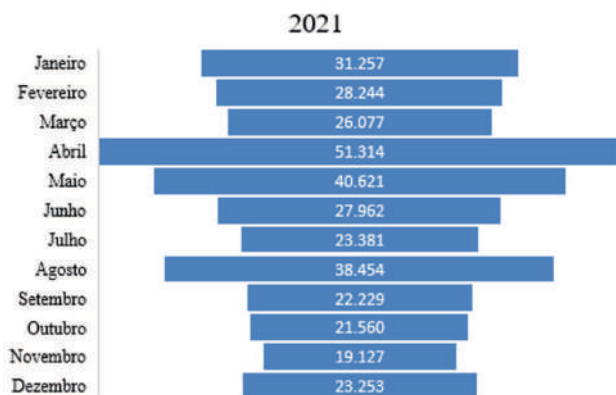
Já no que diz respeito à violência doméstica, nos anos de 2020 e 2021, os índices foram os seguintes:

Gráfico 3



Fonte: CNMP, 2023.

Gráfico 3



Fonte: CNMP, 2023.



| ATO          | Nº | DATA       | ÓRGÃO                                                   | EMENTA                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | LINK                                                                                                                                      | ANO  | CATEGORIAS                                                                                                                                                                    | RELEVANTE PARA A PESQUISA? | FATO SOCIAL                                                | INDICADOR            | NORMA ADMINISTRATIVA                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | EFICÁCIA | JUSTIFICATIVA DA EFICÁCIA                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
|--------------|----|------------|---------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------|------------------------------------------------------------|----------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Resolução    | 1  | 30/12/2021 | Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos | Aprova sobre o Plano de Ações de Estratégia Nacional de Enfrentamento às Violências Domésticas e Familiares em Variedades Familiares                                                                                                                                                                                                            | <a href="https://www.m.gov.br/mefed/-/resolucao-1-de-2021-3-7152510">https://www.m.gov.br/mefed/-/resolucao-1-de-2021-3-7152510</a>       | 2021 | Adolescentes; Crianças; Mulheres; Direitos Humanos; Família; Violência; Sociedade Civil; Políticas Públicas                                                                   | Sim                        | Aumento de violência doméstica                             | Mulher               | Norma expedida como estratégia Nacional de Enfrentamento às Violências Domésticas e Familiares em Variedades Familiares                                                                                                                                                                                                                                       | Ineficaz | Considerando o Cadastro Nacional de Violência Doméstica do Conselho Nacional do Ministério Público, a partir da Declaração de Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional no dia 03/02/2020, houve aumento de violência doméstica. Análise da ineficácia para a diminuição de violência doméstica contra as mulheres                                                                                                                                                                            |
| Resolução    | 3  | 23/03/2021 | Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos | O CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS, CNDH, no uso das atribuições que lhe foram conferidas pelo artigo 9º da Lei nº 12.986, de 14/02/2013, e no âmbito do bem como o disposto no artigo 9º de seu Regulamento Interno e dando cumprimento a deliberação tomada, de 17º Reunião Plena Extraordinária, realizada no dia 23 de março de 2021. | <a href="https://www.m.gov.br/mefed/-/resolucao-3-de-2021-3-5463170">https://www.m.gov.br/mefed/-/resolucao-3-de-2021-3-5463170</a>       | 2021 | Coronavírus; Crianças; Direitos Humanos; Família; Mulheres; Direitos Humanos; Saúde; Sociedade Civil; Signos; Violência; Políticas Públicas                                   | Sim                        | Aumento de violência doméstica e de óbitos de encarcerados | Mulher, encarcerados | Criação do Conselho Especial sobre Direitos Humanos no âmbito do Conselho Nacional dos Direitos Humanos - CNDH, com o objetivo de reunir informações, dados estatísticos e indicar a adoção de medidas destinadas à prevenção, defesa, responsabilização e reparação de condutas e danos decorrentes de direitos humanos no contexto da pandemia de Covid-19. | Ineficaz | Considerando o Cadastro Nacional de Violência Doméstica do Conselho Nacional do Ministério Público e o aumento de violência doméstica, a partir da Declaração de Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional no dia 03/02/2020, bem como o aumento de violência doméstica e de óbitos de encarcerados, analisada a ineficácia a criação do Conselho Especial sobre Direitos Humanos não foram eficazes para a diminuição de violência doméstica contra as mulheres e os óbitos dos encarcerados |
| Recomendação | 7  | 04/06/2020 | Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos | Depois sobre a greve dos policiais e o fortalecimento das prerrogativas dos Comitê e Mecanismos de Prevenção e Combate à Tortura, Desaparecimento Forçado e em entidades que atuam na fiscalização de espaços de privação de liberdade no território                                                                                            | <a href="https://www.m.gov.br/mefed/-/recomendacao-7-de-2020-2-5911053">https://www.m.gov.br/mefed/-/recomendacao-7-de-2020-2-5911053</a> | 2020 | Adolescentes; Crianças; Mulheres; Direitos Humanos; Família; Mulheres; Direitos Humanos; Pessoas Privadas De Liberdade; Saúde; Violência; Sociedade Civil; Políticas Públicas | Sim                        | Óbitos dos encarcerados                                    | Encarcerados         | Dúpla sobre a greve dos policiais e o fortalecimento dos Comitê e Mecanismos de Prevenção e Combate à Tortura, Desaparecimento Forçado e em entidades que atuam na fiscalização de espaços de privação de liberdade no território                                                                                                                             | Ineficaz | Considerando o aumento de violência doméstica e de óbitos de 15/03/2020, a número de óbitos por COVID-19 entre pessoas encarceradas posterior a publicação das normas (08/09/2020) Análise da ineficácia nos moldes da Recomendação 7, para a diminuição de violência doméstica e o fortalecimento das prerrogativas dos Comitê e Mecanismos de Prevenção e Combate à Tortura foram ineficazes, uma vez que o número                                                                                    |
| Resolução    | 17 | 06/08/2021 | Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos | Reconhece como conduta contrária aos direitos humanos a realização de despijos, remoções e deslocamentos em ordem judicial e dispõe medidas preventivas e soluções punitivas de direitos humanos.                                                                                                                                               | <a href="https://www.m.gov.br/mefed/-/resolucao-17-de-2021-3-59915993">https://www.m.gov.br/mefed/-/resolucao-17-de-2021-3-59915993</a>   | 2021 | Adolescentes; Coronavírus; Crianças; Mulheres; Direitos Humanos; Família; Políticas Públicas                                                                                  | Sim                        | Aumento da violência doméstica                             | Mulheres             | Depois sobre mulheres que são vítimas de violência doméstica e que estejam em situação de rua                                                                                                                                                                                                                                                                 | Ineficaz | Considerando o Cadastro Nacional de Violência Doméstica do Conselho Nacional do Ministério Público que aumentou a violência doméstica, a partir da Declaração de Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional no dia 03/02/2020, houve aumento de violência doméstica. Análise da ineficácia a proteção especial de Estado nos despijos, remoções e deslocamentos não foram eficazes para a diminuição de violência doméstica contra as mulheres                                                 |

|           |     |            |                                                         |                                                                                                                                                                                                                                                   |                                                                                                                                                                             |      |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |     |                                |          |                                                                                                                                                                            |        |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
|-----------|-----|------------|---------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|--------------------------------|----------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Resolução | 27  | 09/07/2020 | Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos | Diálogo sobre a garantia do direito à vida, à liberdade, à segurança e à integridade das pessoas privadas de liberdade, em especial em regime fechado no sistema prisional e interseção(s) do sistema socioeducativo em todo território nacional. | <a href="https://www.m.gov.br/pt-br/assessoria-imprensa/9-de-julho-de-2020-282774010">https://www.m.gov.br/pt-br/assessoria-imprensa/9-de-julho-de-2020-282774010</a>       | 2020 | Constituintes:<br>Direitos Humanos;<br>Família;<br>Família;<br>Gestante;<br>Mulher;<br>Política Privada;<br>De Liberdade;<br>Saúde;<br>Suspensão;<br>Prisional;<br>Adolescente;<br>Adolescente;<br>Comunidade;<br>Criança;<br>Criança;<br>Criança;<br>Democracia;<br>Diálogo; Direitos Humanos;<br>Família;<br>Família;<br>Filhos; Órfãos;<br>Gestante;<br>Hansen; Idoso;<br>Idoso; Loquejo;<br>Mulher;<br>Mulheres; Saúde;<br>Saúde Civil;<br>Saúde;<br>Violência; Letos;<br>Vigilância Sanitária | Sim | Óbitos das encarceradas        | Mulheres | Diálogo sobre a garantia do direito à vida, à liberdade, à segurança e à integridade das pessoas privadas de liberdade, em especial em regime fechado no sistema prisional | Eficaz | Considerando o aumento de casos de violência doméstica por COVID-19 entre pessoas encarceradas postas à análise da medida de segurança pública, a partir da Declaração de Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional no dia 03/02/2020, diminui a violência doméstica. Analise da eficácia as estratégias foram eficazes para a diminuição de violência doméstica contra as mulheres |
| Resolução | 40  | 13/10/2020 | Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos | Diálogo sobre as diretrizes para promoção, proteção e defesa dos direitos humanos das pessoas em situação de rua, de acordo com a Política Nacional para População em Situação de Rua.                                                            | <a href="https://www.m.gov.br/pt-br/assessoria-imprensa/10-de-outubro-de-2020-286409284">https://www.m.gov.br/pt-br/assessoria-imprensa/10-de-outubro-de-2020-286409284</a> | 2020 | Constituintes:<br>Direitos Humanos;<br>Família;<br>Família;<br>Filhos; Órfãos;<br>Gestante;<br>Hansen; Idoso;<br>Idoso; Loquejo;<br>Mulher;<br>Mulheres; Saúde;<br>Saúde Civil;<br>Saúde;<br>Violência; Letos;<br>Vigilância Sanitária                                                                                                                                                                                                                                                             | Sim | Aumento da violência doméstica | Mulheres | Diálogo sobre a garantia do direito à vida, à liberdade, à segurança e à integridade das pessoas privadas de liberdade, em especial em regime fechado no sistema prisional | Eficaz | Considerando o aumento de casos de violência doméstica por COVID-19 entre pessoas encarceradas postas à análise da medida de segurança pública, a partir da Declaração de Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional no dia 03/02/2020, diminui a violência doméstica. Analise da eficácia as estratégias foram eficazes para a diminuição de violência doméstica contra as mulheres |
| Portaria  | 683 | 19/03/2020 | Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos | Diálogo sobre a instituição de comitê de emergência de saúde pública de importância nacional para enfrentar o coronavírus (COVID-19).                                                                                                             | <a href="https://www.m.gov.br/pt-br/assessoria-imprensa/19-de-marco-de-2020-249027118">https://www.m.gov.br/pt-br/assessoria-imprensa/19-de-marco-de-2020-249027118</a>     | 2020 | Constituintes:<br>Direitos Humanos;<br>Família;<br>Família;<br>Filhos; Órfãos;<br>Gestante;<br>Hansen; Idoso;<br>Idoso; Loquejo;<br>Mulher;<br>Mulheres; Saúde;<br>Saúde Civil;<br>Saúde;<br>Violência; Letos;<br>Vigilância Sanitária                                                                                                                                                                                                                                                             | Sim | Aumento da violência doméstica | Mulheres | Diálogo sobre a garantia do direito à vida, à liberdade, à segurança e à integridade das pessoas privadas de liberdade, em especial em regime fechado no sistema prisional | Eficaz | Considerando o aumento de casos de violência doméstica por COVID-19 entre pessoas encarceradas postas à análise da medida de segurança pública, a partir da Declaração de Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional no dia 03/02/2020, diminui a violência doméstica. Analise da eficácia as estratégias foram eficazes para a diminuição de violência doméstica contra as mulheres |

## 2. Desenvolvimento

A pesquisa analisou as Normas Federais no Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. As categorias utilizadas foram: violência doméstica, mulher, encarcerados, mortalidade e violência.

Com um universo de 173 atos para as categorias **COVID**: 111 atos; **CORONAVÍRUS**: 59 atos; **SARS-COV**: 3 atos, foi feita a coleta de normas: resultando a final em 36 normas coletadas (**2020**: 23 normas; **2021**: 13 normas), contudo, apenas 7 normas foram relevantes para esta pesquisa (**2020**: 4 normas; **2021**: 3 normas).

As 29 restantes tratam de normas meramente administrativas do CNDM, CNPIR, CNPCT, CNDH, CNDPI, CONANDA, Subsecretaria de Orçamento e Administração da Secretaria-Executiva do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, de concessão do Prêmio Melhores Práticas em Equilíbrio Trabalho-Família para empresas ou o indicador não é objeto de análise.

O objetivo da pesquisa foi analisar como as normas federais contribuíram ou não para a diminuição de violência domiciliar em época de pandemia, ou na diminuição de mortes nas prisões brasileiras.

## 3. Resultados

### 3.1 Da mortalidade dos encarcerados

Propondo-se a frear a contaminação do vírus, a Organização Mundial da Saúde (OMS) emitiu diretrizes aconselhando o mundo todo a adotar o distanciamento físico, a utilizar máscaras e a dobrar os cuidados com a higiene pessoal, lavando as mãos e utilizando álcool em gel constantemente. E é aí que surge o grande desafio para o sistema penal brasileiro, que não consegue aplicar nem um procedimento nem o outro. Como manter o distanciamento social em um ambiente superlotado ou até mesmo exigir segurança sanitária onde não há o mínimo de higiene pessoal ou coletiva?

Em primeiro momento, foram suspensas as visitas em todo sistema prisional brasileiro, como forma de não fazer circular a doença entre os encarcerados.

De qualquer forma, por obviedade, o vírus conseguiu adentrar no sistema penal, até porque a conjuntura do cárcere é composta não somente pela pessoa do prisioneiro, mas também por todos os servidores que integram o Departamento de Administração Prisional (DEAP), e não possuem qualquer restrição de isolamento, visto que sua entrada e saída nas unidades prisionais se dão de forma livre e natural.

Na perspectiva do relato regional do Juiz João Marcos Buch, *in verbis*:

Ocorre que todos esses cuidados não impediram que agentes penitenciários se infectassem. Quando um deles foi internado, o alarme soou e testes rápidos foram feitos em todos os trabalhadores, sendo sete deles positivados e afastados em quarentena. Dias depois, houve notícia de uma servidora da Penitenciária infectada e como ela teve contato com detentos no canteiro de trabalho, foi necessária a imediata testagem de dezenas deles, todos negativados. Não importa o quanto os gestores e demais trabalhadores, em especial os agentes da saúde, dediquem-se, o vírus sempre terá chances de entrar na prisão. Por isso, protocolos foram estabelecidos. (BUCH, 2020)

Ressalta Vilma Reis (2021) que as prisões brasileiras se tornaram ainda mais insuportáveis, pois as vidas, que até então já eram ceifadas pela insalubridade, pela tortura, pela fome e por outras violações de direitos, de forma permanente, “[...] na pandemia se agigantaram e tomaram proporções que revelam a força dos séculos de masmorras e seu *modus operandi*, que todos os dias representa o vilipêndio e as ameaças a mais de 800 mil vidas que estão sob a custódia do Estado”.

As condições desumanas do sistema prisional brasileiro assumiram uma proporção ainda mais catastrófica com a eclosão da pandemia, diante de sua impossibilidade de cumprir as medidas sanitárias impostas pela OMS, o CNJ e a Organização das Nações Unidas (ONU), portanto, o controle epidemiológico da Covid-19 não conseguiu evitar a contaminação e a morte.

O que se conclui é que, de fato, não importam as atividades paralelamente desempenhadas pelas organizações governamentais, quando o Estado permanece omissivo, ignorando a realidade brasileira e as peculiaridades enfrentadas diariamente pelas pessoas que compõem o sistema carcerário contemporâneo. Pois, no final, sem a posse de ferramentas eficazes e cientificamente comprovadas, não há muito o que se fazer para frear a contaminação do vírus, muito menos a mortalidade carcerária em razão da Covid-19.

Conforme números do Conselho Nacional de Justiça - CNJ, a mortalidade carcerária foi uma crescente durante a pandemia, constando que no mês de junho de 2020 já tínhamos 58 óbitos pelo covid-19, e em dezembro de 2021, 297 óbitos.

No mesmo período analisando as normas federais, não foram verificadas normas federais para a diminuição da mortalidade e contaminação pelo vírus.

Esta pesquisa se justifica na medida em que busca compreender de fato a atuação do direito punitivo nos cárceres brasileiros, o modo como afronta os direitos fundamentais do sujeito criminalizado e como os fatores enfrentados pela população encarcerada agravam diretamente a contaminação pelo vírus e, conseqüentemente, majoram o número de óbitos neste período, em razão da inércia do poder público.

No Brasil, o contexto fático vivenciado por milhares de detentos, hoje, é de esquecimento, somado à superlotação e à falta de ventilação, de higiene, de assistência médica e jurídica de qualidade. São esses fatores que nutrem os índices de mortalidade carcerária todos os dias e, consequentemente, acabam se agravando quando inseridos em um cenário pandêmico como o atual, decorrente da Covid-19, que potencializa diretamente o risco à vida e à saúde da população carcerária.

Importante destacar que as numerosas perdas no cenário global não devem ser apagadas, mas o que se evidencia aqui é o descaso do Estado, que, no papel daquele que deveria zelar pela segurança física e jurídica do encarcerado, acaba sendo negligente e inerte perante o alto índice de mortalidade da Covid-19, sem garantir o mínimo de dignidade e respeito à saúde e à vida de todos os cidadãos brasileiros.

A saúde do encarcerado, parte-se do pressuposto de que os direitos fundamentais não são uma escolha do Estado nem discricionariedade do governante. As disposições constitucionais, *ex vi*, do *caput* do art. 5º da Constituição Federal (CF) de 1988, no qual consta a inviolabilidade do direito à vida, à igualdade e à segurança, são direitos fundamentais de todos os humanos, sem exceção. A ineficiência do Estado, quando sua omissão ocasiona a morte de detentos recolhidos no sistema prisional, gera a responsabilidade estatal, uma vez que é dever do Estado custodiar a pessoa mantida aprisionada, que, apesar da situação, mantém todos os direitos e garantias facultados pelo texto constitucional.

### 3.2 Das violências contra a mulher em período pandêmico

A violência e morte contra a mulher é considerada um grave problema de direitos humanos e se faz presente em todas as sociedades, considerando-se um fenômeno mundial. A referida problematização funde-se de uma desigualdade de gênero oriunda de uma construção patriarcal acerca da submissão e inferiorização do gênero feminino perante o gênero masculino, fato este que retrata a existência de uma cultura de dominação e desequilíbrio de poder existente entre os gêneros. (KELNER, 2022)

No atual cenário da Covid-19, como consequência do isolamento social, muitas mulheres brasileiras se confinaram conjuntamente com seus agressores, o que, além de possivelmente causar significativo aumento nos casos de violência doméstica e posterior feminicídio, acarretou a diminuição de denúncias.

A partir dessa permissa, propõem-se esta pesquisa para fins de analisar os índices de casos anteriores e durante a pandemia, a fim de identificar os impactos das medidas sanitárias tomadas para prevenção da Covid-19 nos índices de violências contra as mulheres no Brasil, para pôr fim, concluir se houve políticas públicas para olhar a vulnerabilidade destas mulheres em espaços domésticos.

Com a proliferação pandemia global Covid-19, em 2020, por recomendação da Organização Mundial de Saúde (OMS), o Conselho Nacional de Saúde implementou medidas de distanciamento social como forma de combate ao contágio do vírus.

Conforme dados fornecidos pelo Conselho Nacional do Ministério Público, os anos pandêmicos foram grandiosos em violências domésticas, exemplo disso, é o mês de setembro de 2020, com 65.066 casos de violência doméstica, números expressivos, que demonstram a vulnerabilidade de mulheres que enfrentam diariamente os ataques machistas de pessoas que coabitam e que dividem suas vidas. (CNMP, 2023)

Analisando as normas emitidas pelo Poder Executivo Federal, verificou-se apenas 2 (duas) normas (Resolução 40 e Portaria 683) que poderiam ser consideradas eficazes pelo fato que houve a diminuição no índice de violência doméstica no mês subsequente à emissão das referidas normas. A primeira emitida pelo Ministério da Mulher, que se preocupou com as moradoras de rua vítimas de violência doméstica que abandonaram seus lares.

A segunda, emitida pelo mesmo órgão, tratando da elaboração de iniciativas de promoção e defesa de mulheres que são vítimas de violência doméstica. A eficácia destas normas está relacionada diretamente com o objeto desta pesquisa, no entanto, no escopo geral, não se pode afirmar que a diminuição da violência doméstica estaria interligada diretamente com a emissão, apenas e unicamente desta Resolução e Portaria.

Dessa maneira, é um paradoxo pensar na violência à mulher, quando ela quem sofre a violência e diante de tudo, ainda é obrigada a abandonar seu lar e sobreviver em abrigos ou ruas. Por muitas vezes, ela sofre muitas violências, somando ainda, a omissão de políticas públicas de amparo assistencial, somando ainda a perda da guarda de seus filhos.

É preciso ter sensibilidade à condição das mulheres empobrecidas e marginalizadas como vítimas preferenciais do machismo, ainda mais em períodos pandêmicos, onde muitas perderam seus empregos, pois já desempenham funções descartáveis, onde os corpos feministas sempre vão se encontrar em situação diminuída e inferior, onde a discriminação feminina é inevitavelmente uma parte das estruturas sociais.

A Meta 16.1 estabelece reduzir significativamente todas as formas de violência e as taxas de mortalidade relacionadas, em todos os lugares, inclusive com a redução de 1/3 das taxas de feminicídio e de homicídios de crianças, adolescentes, jovens, negros, indígenas, mulheres e LGBT (IPEA, 2023). Tendo em vista as medidas estabelecidas pelo Governo Federal, e os números disponibilizados pelo Conselho Nacional de



Justiça, disponíveis no Painel de Monitoramento da Política Judiciária Nacional de Enfrentamento à Violência contra Mulheres do CNJ, aponta um crescimento de 193% de casos durante o período pandêmico. (CNJ, 2021)

De acordo com os dados do mesmo instituto chegaram a tramitar em 2020 cerca de 1,1 milhão de processos de violência doméstica e em 2021 cerca de 1,3 milhões de processos, os números de processos referente a feminicídio em 2020 eram 5 mil e passou para 6 mil em 2021. Esse crescimento ficou evidenciado nos dois primeiros anos de pandemia, tendo um aumento também nos casos de distribuição de medidas protetivas distribuídas e concedidas durante o período.

Outro aspecto importante que cabe frisar é a meta 16.3 que tem por objetivo fortalecer o Estado de Direito e garantir acesso à justiça a todos, especialmente aos que se encontram em situação de vulnerabilidade. (IPEA, 2023) Assim como já mencionado em subitem anterior, como garantir o mínimo existencial para que se possa viver, aos mais vulneráveis diante de um cenário de pandemia?

De acordo com Sarlet (2015), se deve atentar para questões de como garantir o mínimo existencial daqueles cidadãos que não possuem condições para isso. Partindo da premissa de que o mínimo existencial é um direito que versa sobre o dever estatal de assegurar as mínimas condições para se possa ter uma vida com dignidade, cabe ao estado prover o auxílio necessário para essas pessoas.

Portanto, o que se pode observar durante a pandemia, foi uma omissão do Governo Federal no sentido de criar políticas públicas que buscassem, em um primeiro momento, conter a disseminação do vírus, e num segundo momento, prestar apoio necessário para que as pessoas vulneráveis pudessem sobreviver com o mínimo de dignidade possível durante o período pandêmico.

## REFERÊNCIAS

AGÊNCIA BRASIL. Primeira morte por covid-19 no Brasil aconteceu em 12 de março. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/saude/noticia/2020-06/primeira-morte-por-covid-19-no-brasil-aconteceu-em-12-de-marco>. Acesso em 20 set. 2023.

BRASIL. **Conselho Nacional de Justiça**. Boletim CNJ de Monitoramento Covid-19 - Registro de casos e óbitos. Brasília; 15 nov. 2021. Disponível em: <https://bit.ly/3Dy18BR>.

BRASIL. **Conselho Nacional do Ministério Público**. Cadastro Nacional de Violência doméstica, 2023. Disponível em <https://public.tableau.com/app/profile/cnmp/viz/CadastroNacionaldeViolenciaDomstica/CadastroNacionaldeViolenciaDomstica>. Acesso em 20 set. 2023.

BRASIL. IPEA. Objetivos do Desenvolvimento Sustentável. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/ods/ods16.html>. 2023. Acesso em 20 set. 2023.

BBC. Coronavírus: OMS elogia China e diz que há 'janela de oportunidade' para evitar crise global. BBC News Brasil. Disponível em <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-51365340>. Acesso em 20 set. 2023.

BUCH, João Marcos. Esforços de um juiz da execução penal perante a pandemia. **Justificando**. 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3GeFX9z>.

G1GLOBO. É uma gripe, vamos passar por ela, diz ministro sobre caso suspeito de coronavírus em SP. G1 Globo Política. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/blog/gerson-camarotti/post/2020/02/26/e-uma-gripe-vamos-passar-por-ela-diz-ministro-da-saude-sobre-caso-suspeito-de-coronavirus-em-sp.ghml>. Acesso em 20 set. 2023.

KELNER, Lenice; SCHNEIDER, Bruna. **Mortalidade carcerária em tempos de COVID-19 e a ineficiência do Estado na efetivação do direito à saúde**. Cad. Ibero-amer. Dir. Sanit., Brasília, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.17566/ciads.v11i2.877>.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. OMS declara emergência de saúde pública de importância internacional por surto de novo coronavírus. Geneva; 2020. Disponível em: <https://www.paho.org/pt/news/30-1-2020-who-declares-public-health-emergency-novel-coronavirus>. Acesso em 20 set. 2023.

ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DA SAÚDE. **Preparação, prevenção e controle da Covid-19 em presídios e outros locais de detenção**. Orientação provisória. 8 de fevereiro de 2021. Brasília, DF: Opas, 2021. Disponível em: <https://bit.ly/2VRcFvT>. Acesso em: 20 mar. 2021.

REIS, Vilma., et al. **Covid nas prisões Pandemia e luta por justiça no Brasil (2020-2021)**. In: Barrouin N et al., organizadores. Rio de Janeiro: ISER; 2021. p. 12-16.

SARLET, Ingo Wolfgang. **O direito ao mínimo existencial não é uma mera garantia de sobrevivência**. Disponível em: < <https://www.conjur.com.br/2015-mai-08/direitos-fundamentais-assim-chamado-direito-minimo-existencial> > Acesso em 27 fev. 2023



## CAPÍTULO 3

# NORMATIVAS PARA A MANUTENÇÃO DAS RELAÇÕES DE EMPREGO, NO BRASIL, EM VIRTUDE DA SINDEMIA CAUSADA PELO COVID – 19

*Aleteia Hummes Thaines  
Marcelino Meleu  
Camila Macedo Thomaz Moreira*

## NORMATIVAS PARA A MANUTENÇÃO DAS RELAÇÕES DE EMPREGO, NO BRASIL, EM VIRTUDE DA SINDEMIA CAUSADA PELO COVID – 19

*Aleteia Hummes Thaines<sup>10</sup>*

*Marcelino Meleu<sup>11</sup>*

*Camila Macedo Thomaz Moreira<sup>12</sup>*

Nessa parte da pesquisa, abordar-se-á a importância da implementação das políticas públicas, o surgimento da sindemia de Covid-19 no Brasil e as suas consequências, assim como os mecanismos excepcionais adotados no Brasil para o enfrentamento da crise e manutenção do emprego e da renda, relacionando as alterações na legislação trabalhista vigente e os reflexos sindêmicos nas relações de emprego.

### 1. Breves considerações sobre a importância das políticas públicas

O termo “políticas públicas” possui múltiplos sentidos e de acordo com Souza (2006), não há uma única, nem melhor definição. O conceito ainda mais conhecido é o proposto por Laswell (1958), no sentido de que as decisões e análises sobre políticas públicas demandam responder às seguintes indagações: quem ganha o quê?; por quê?; que diferença ela faz na vida da população?

Secchi (2014) define políticas públicas como um mecanismo desenvolvido para enfrentar um problema público e que possui dois elementos essenciais: a intenção pública e o objetivo de solucionar o problema coletivo relevante. Na constatação do problema público, se considera a diferença entre o *status quo* e aquilo que se desejaria que fosse a situação pública possível.

<sup>10</sup> Doutora e Pós-Doutora em Direito Público. Docente das Faculdades Integradas de Taquara/RS (FACCAT), no curso de Direito e no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional. Vinculada a linha de pesquisa: Economia, Meio Ambiente e Dinâmicas de Desenvolvimento Territorial Sustentável, do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional, da FACCAT. Advogada. Administradora.

<sup>11</sup> Doutor e Pós-Doutor em Direito Público. Docente permanente dos cursos de Graduação e Mestrado em Direito da Universidade Regional de Blumenau (FURB). Líder do Grupo de Pesquisa FURB/CNPq “Direitos Humanos, Dignidade & Reconhecimento”. Membro da Rede Brasileira de Pesquisa Jurídica em Direitos Humanos.

<sup>12</sup> Mestre em Desenvolvimento Regional. Docente do Curso de Direito das Faculdades Integradas de Taquara/RS (FACCAT). Advogada.

Griebeler (2021) argumenta que é necessária a presença das iniciativas do poder público para que, realmente, algo aconteça e se alcance a melhoria social. Elas são a concretização das propostas políticas apresentadas pelos governos democráticos em programas eleitorais, relacionadas com os problemas técnicos e com o conteúdo material das decisões políticas, aplicadas como ação que produzirão a “saída” para os problemas no mundo real e, conseqüentemente, repercutirão na vida dos cidadãos.

Segundo Vásquez (2011) pode-se afirmar que as políticas públicas são decisões e ações do governo que têm como propósito buscar os meios adequados para dar resposta às mais diversas demandas da sociedade civil. Constituem-se em ações ou não ações do Estado relacionadas a um tema que gera cautela, interesse e mobilização da sociedade.

Dessa forma, a formulação de políticas públicas constitui no comportamento do Estado perante os problemas sociais e podem ser desenvolvidas para atuar em diferentes áreas, tais como a saúde, a educação, o meio ambiente, o desemprego, etc., visando promover a melhoria da qualidade de vida da população e o bem-estar da sociedade. As políticas públicas envolvem diretamente relações de interesses públicos e são promovidas através de recursos públicos, sendo que elas também podem significar uma omissão ou negligência do órgão governamental.

Importante salientar que há divergências na concepção de que a política pública também pode significar omissão ou negligência. Souza (2006) refere que não fazer nada para solucionar um problema é também um tipo de política pública. Essa concepção não é aceita de forma unânime. Secchi (2014), acredita que esses casos de omissão ou negligência não devem ser considerados políticas públicas, mas, somente, ausência de inserção do problema na agenda.

Considerando que há problemas públicos que são, praticamente, impossíveis de serem resolvidos por meio de implementação de políticas públicas, é difícil imaginar que todas as situações não resolvidas e que se referem a problemas públicos possam ser consideradas políticas públicas negligenciadas e má gestão, já que os impasses existem.

Portanto, não há como afirmar de forma convicta que o fato de um governo não adotar ações para solucionar um problema coletivo seja uma política pública, já que se todas as omissões e negligências de atores governamentais e não governamentais fossem consideradas políticas públicas, tudo seria política pública.

Do ponto de vista de Lopes *et al.* (2008) as ações públicas são selecionadas pelos dirigentes públicos (governantes ou os tomadores de decisões) de acordo com o que esses consideram ser as demandas ou as expectativas da população, isto é, o bem-estar da sociedade é sempre determinado pelo governo e não pela sociedade em si.

Frequentemente, ocorrem conflitos de interesses contraditórios na formulação de ações públicas. Tal realidade mostra a necessidade do debate público, da elaboração das mesmas de forma transparente e da divulgação para a sociedade, para evitar as práticas de corrupção.

Secchi (2014, p. 02-03) informa que há duas abordagens de estudos sobre o protagonismo de políticas públicas. Uma é a abordagem estatista (*state centered policy-making*) que considera “[...] as políticas públicas, analiticamente, monopólio de atores sociais”. Em contrapartida, a abordagem multicêntrica, que “[...] considera organizações privadas, organizações não governamentais, organismos multilaterais, redes de políticas públicas (*policy networks*), juntamente com os atores estatais, protagonistas no estabelecimento de políticas públicas”.

É incontestável que o Estado moderno tem destaque, se comparado a outros atores, na determinação de políticas públicas, mas acredita-se na importância das chamadas *policy networks* para ampliar o protagonismo na formulação de políticas públicas e não deixar só para o governo promovê-las. (Griebeler, 2021)

As organizações de interesse e os movimentos sociais, cada qual com maior ou menor atuação a depender do tipo de política elaborada e das alianças que integram o governo, participam em conjunto com o Estado, estabelecendo as necessidades e os interesses e também podem controlar a execução dessas políticas. (Souza, 2006)

O processo de formulação de medidas públicas é um fenômeno complexo, que envolve diversos objetivos, interesses, valores e atores que tentam conciliar os objetivos políticos com os meios para atingi-los. Secchi (2014, p. 33) considera que o processo de elaboração de iniciativas públicas também é conhecido como ciclo de políticas públicas e constitui-se dos seguintes processos: “[...] identificação do problema; formação da agenda; formulação de alternativas; tomada de decisão; implementação; avaliação; extinção”.

Por sua vez, Frey (2000) argumenta que o ciclo de políticas públicas é composto pelas fases de formulação, avaliação e monitoramento de políticas públicas, sendo que tais ciclos são comuns a todas as iniciativas do poder público.

É evidente que a fase da implementação da política pública é fundamental para a execução eficiente da mesma, já que não adianta ser identificado o problema, inseri-lo na agenda, verificar soluções e tomar decisões, se o programa não for aplicado de forma eficaz. Isso explica o insucesso de muitos governos em atingir os objetivos estabelecidos nos seus planos.

No que diz respeito ao processo de implementação das medidas públicas, na tentativa de explicar os empecilhos para o seu êxito, há dois entendimentos que devem

ser considerados: a) *top-down* que indica que os problemas se localizam em uma visão descendente, ou seja, privilegia os papéis de decisão das diretrizes políticas por parte das lideranças políticas, dos legisladores, dos ocupantes de cargo da alta direção e dos formuladores de programas, e em contrapartida, b) *botton up* que aponta que os problemas se localizam sob uma perspectiva ascendente, partindo da base para o topo e destaca as mudanças que uma política pode sofrer durante a sua execução por indivíduos de linha de frente do serviço público, já que eles podem decidir os rumos de uma política à medida em que definem ações *in loco*. (Portes, 2018)

Em suma, ressalta-se que a eficácia das políticas públicas depende da ação dos diversos atores sociais e de diversos níveis de decisão, embora materializado pelas agendas governamentais de gestão. No que se refere ao tema da presente pesquisa, as políticas públicas de emprego, trabalho e renda são características do mundo contemporâneo e possuem papel importante para o desenvolvimento, já que são capazes de promover a erradicação da pobreza, a redução das desigualdades regionais e o desenvolvimento regional.

Nesse sentido, pertinente o entendimento de Delgado (2017) ao considerar que o emprego é a maior, a mais ampla e a mais completa política pública de inclusão que já foi implementada e regulada pelo Estado. Tal discurso possui total sentido, tanto que a Constituição Federal protege o trabalho na modalidade de emprego, pois é esse que garante ao trabalhador direitos fundamentais sociais.

Ocorre que, de acordo com Pochmann (1998), as políticas de emprego no Brasil são executadas na maioria das vezes, sem levarem em conta as especificidades nacionais, regionais, setoriais e locais, razão pela qual acredita-se que a eficácia na aplicação de uma política pública de emprego esteja relacionada diretamente em se formular políticas conforme as especificidades de onde as mesmas serão implementadas.

No que diz respeito às políticas públicas de trabalho e emprego, de acordo com Zylberstajn e Balbinotto Neto (1999) as medidas públicas podem ser classificadas em dois grupos: políticas passivas e políticas ativas. As políticas passivas consideram como dado o nível de desemprego e possuem como principal objetivo a assistência ao trabalhador desempregado e/ou sua família. O benefício do seguro-desemprego, a indenização em casos de demissão e a redução da jornada de trabalho são exemplos dessa política. Ao passo que as políticas ativas têm como propósito melhorar o funcionamento do mercado de trabalho e atender os desempregados.

Em relação às políticas de emprego, o Estado de Bem-Estar Social tem o objetivo de proteger os trabalhadores contra perdas relacionadas aos riscos peculiares do mercado de trabalho, tais como a idade, a saúde, a incapacidade ou o desemprego.

(Ganssmann, 2000). Programas como o seguro-desemprego e outras formas de transferência de renda podem fornecer uma fonte importante de substituição salarial, e, se combinadas com um apoio ativo, podem facilitar a mobilidade do trabalho e a alocação profissional adequada.

Ademais, caso elaboradas de forma apropriada, as medidas de proteção social podem estimular a demanda agregada e favorecer a formação de capital humano para o crescimento a longo prazo (OIT, 2011). Em tese, as políticas passivas prevalecem na formulação de políticas de emprego até os dias atuais. Entretanto, atualmente, parece haver uma concordância de que se deve adotar cada vez mais políticas ativas, que buscam capacitar os indivíduos desempregados a alcançar renda e emprego, ao contrário de apenas sustentá-lo através do benefício do seguro-desemprego. (Zylberstajn; Balbinotto Neto, 1999)

Pochmann (2012), por seu turno, acredita que diante do cenário de desestruturação do mercado de trabalho, marcado pelo aumento do desemprego, pelo desassalariamento e pela maior geração de postos de trabalho precário, há a necessidade de uma reformulação radical nos rumos das políticas públicas de emprego no Brasil.

Jara (1998) destaca que embora considere-se o desemprego um macroprocesso, tanto estrutural como conjuntural, criar empregos e gerar crescimento econômico é também um problema do município, sendo que o município deve realizar tarefas diversas das tradicionais, que foquem em programas de desenvolvimento no próprio território, assim como assuma funções catalisadoras, no que diz respeito às ações dos atores sociais envolvidos.

Tais elementos merecem ainda mais atenção diante do atual cenário de *sindemia* de Covid-19, sendo que as políticas públicas de renda mínima para todos e as que garantam a proteção ao emprego daqueles que têm vínculos formais são essenciais para assegurar a sobrevivência dos indivíduos, não apenas, mas principalmente, enquanto continuar a *sindemia* e houver restrições para o desenvolvimento das atividades econômicas, assim como no período pós-sindêmico. (Aquino *et al.*, 2020)

## 2. Aspectos da *sindemia* de Covid-19 no Brasil e as suas consequências

A partir de dezembro de 2019, houve a transmissão de um novo coronavírus (SARS-CoV-2). Foi identificado pela primeira vez em Wuhan, província de Hubei, na região sudeste da China e causou a Covid-19. Essa doença viral passou a ocasionar insuficiência respiratória aguda e se apresentou como uma doença semelhante à pneumonia. Em janeiro de 2020, foram registrados 59 casos naquela cidade, ainda sem nenhuma morte. (Gan, 2020)

Ocorre que essa doença altamente infecciosa, imediatamente, se disseminou pelo mundo inteiro, através da transmissão rápida de pessoa a pessoa e vem demonstrando a sua gravidade<sup>13</sup>. De acordo com o Ministério da Saúde a Covid-19 é uma doença provocada pelo coronavírus, chamado SARS-CoV-2, que apresenta

[...] um espectro clínico variando de infecções assintomáticas a quadros graves. De acordo com a Organização Mundial de Saúde, a maioria (cerca de 80%) dos pacientes com COVID-19 podem ser assintomáticos ou oligossintomáticos (poucos sintomas), e aproximadamente 20% dos casos detectados requer atendimento hospitalar por apresentarem dificuldade respiratória, dos quais aproximadamente 5% podem necessitar de suporte ventilatório (BRASIL, 2020a).

A Organização Mundial da Saúde (OMS) em 30 de janeiro de 2020 declarou que a Covid-19 é uma Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional (ESPII) e em 11 de março de 2020, classificou a doença como uma pandemia<sup>14</sup>. A partir de então, a OMS exigiu por esforços nacionais indispensáveis para combater os riscos advindos da doença, assim como reivindicou a tomada de medidas de cooperação e solidariedade entre os Estados.

A concepção de uma sindemia está presente no imaginário social relativo ao surgimento de grandes “pragas”, catástrofes e tragédias. Normalmente, tal evento gera desordens nas comunidades e nos sistemas de saúde, em razão do elevado número de casos e óbitos nas mais diversas partes do mundo. Para alguns estudiosos do assunto, a intensidade desses “desastres” depende muito mais do grau de vulnerabilidade das comunidades, do que da gravidade dos eventos adversos (RODRIGUES; CAMPOLINA, 2020).

Sob a perspectiva da teoria sindêmica, adotada nesta pesquisa, a expansão da Covid-19 amplia crises, atinge com maior intensidade os grupos já em situação de

<sup>13</sup> Segundo a Organização Pan-Americana da Saúde e a Organização Mundial da Saúde, até 08 de outubro de 2021, foram confirmados no mundo 236.599.025 casos de COVID-19 e 4.831.486 mortes (OPAS; OMS, 2021), já no Brasil, com uma população estimada no ano de 2021 em 213.317.389 habitantes (IBGE, 2021b), até a mesma data referida acima, os dados oficiais registram 21.516.967 casos confirmados de contaminação pelo coronavírus e 599.359 registros de óbitos. (OPAS; OMS, 2021)

<sup>14</sup> A Portaria n. 454, de 20 de março de 2020 declarou, em todo o território nacional, o estado de transmissão comunitária do coronavírus (COVID-19). A Portaria n.º 872, de 07 de abril de 2020, do Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), por meio da Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil, reconheceu o estado de calamidade pública em todo o território do Rio Grande do Sul. O governo federal disponibilizou as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional, através da Lei n. 13.979, de 6 de fevereiro de 2020 e reconheceu o estado de calamidade pública através do Decreto Legislativo n.º 6, em 20 de março de 2020. Importante salientar que se entende por calamidade pública um acontecimento que tem ou pode ter como consequência graves danos à sociedade, sejam eles humanos ou materiais. (BRASIL, 2020b; 2020c; 2020d; 2020e)

vulnerabilidade e constitui-se em complexo problema de saúde pública que atua como acelerador das desigualdades sociais (Fronteira *et al*, 2021). A causa da sua existência está nas condições sociais negativas, razão pela qual é necessária a elaboração de políticas que vão além da enfermidade e articulem intervenções clínicas, sanitárias, socioeconômicas e ambientais. (Thaines, 2021)

Sob esse ponto de vista, a sindemia de Covid-19 não se expande de maneira isolada e não está limitada à dimensão biológica da transmissibilidade do vírus. Sem dúvidas, há efeitos sinérgicos produzidos pela interação entre ela e vários grupos de doenças, tais como hipertensão, diabetes, ansiedade, depressão, dengue e outras doenças tropicais negligenciadas, que fazem aumentar as incidências e potencializam os efeitos clínicos e sociais. (Bispo Júnior; Santos, 2021)

Nessa direção, desde o início do ano de 2020 o cotidiano mudou no Brasil, vidas foram perdidas, praticou-se o isolamento social, suspendeu-se o toque físico, os abraços, o convívio próximo, as atividades foram paralisadas, muitos tiveram que, inclusive, aprenderem a trabalhar em suas próprias residências e assim a liberdade de todos foi restringida. De forma abrupta os modos de viver em sociedade se transformaram radicalmente, sendo que grande parte da população ficou assustada, com medo e em pânico.

Vidigal e Minharro (2021) descrevem que a propagação da Covid-19 surgiu de forma inesperada e surpreendeu a humanidade, sem que houvesse tempo suficiente para se pensar em soluções de transição para essa situação incomum. De um dia para o outro, empresas e trabalhadores foram obrigados a romper o estilo de vivência anterior e tiveram que se ajustar a um cotidiano inédito.

De repente, os hábitos em relação a saúde foram intensificados, sendo adotadas estratégias universais para o enfrentamento da crise sanitária, tais como: a) o distanciamento físico entre as pessoas; b) a prática de medidas de higiene pessoal para a limpeza contínua das mãos e a utilização de álcool em gel a 70%; c) cuidados ao tossir em público e a exigência do uso de máscaras em locais públicos e aglomerações, entre outras ações que passaram a fazer parte da rotina diária de toda a população.

À medida que crescia a disseminação pelo coronavírus, a busca por um tratamento eficaz para anular os seus efeitos sobre o corpo humano, capaz de tratar os casos confirmados, reduzir o índice de mortalidade e minimizar seus impactos nos sistemas da saúde foram se mostrando um grande desafio mundial para a farmacologia e a medicina, que não mediram esforços acadêmicos para buscar um meio eficaz para tratar e curar essa doença.

Não obstante os inúmeros estudos clínicos realizados, até o presente momento ainda não existem terapias eficazes confirmadas, assim como não há recomendação de



qualquer tratamento anti-Covid-19. Conforme a vacinação coletiva avança, os índices de mortalidade pela doença estão reduzindo, entretanto, os números relacionados à sindemia de COVID-19 são preocupantes com extensões globais. O Brasil tem o maior número de casos e óbitos na América Latina, embora estes números possam estar subestimados, devido as medidas de testagens utilizadas no país. (Souza, 2020)

O crescimento da Covid-19 no Brasil trouxe impactos econômicos, sociais e sanitários, intensificando as desigualdades estruturais e sociais que existem há muito tempo no nosso país. (Souza, 2020). Afinal, o Brasil é um dos países que registra uma das mais altas taxas de desigualdade social, apresentando índice de Gini (instrumento usado para avaliar a distribuição de riquezas de determinado lugar), de 0,642 no primeiro trimestre de 2020 e 0,674 no mesmo período de 2021, nosso recorde nas séries históricas. (Neri, 2021). Ou seja, a sindemia de Covid-19 adiciona mais três centésimos ao índice de Gini brasileiro e mostra que a desigualdade piorou de forma galopante. (Neri, 2021)

Nesse ínterim, seguindo as orientações da OMS, diversas medidas foram adotadas pelas autoridades públicas para conter o avanço do vírus, entre elas: a) a determinação de restrição de circulação das pessoas nas ruas, proibição de aglomerações e de eventos em massa; b) a interrupção das atividades econômicas não-essenciais, com o fechamento de estabelecimentos comerciais, industriais e de serviços, suspensão de aulas em todos os níveis de ensino, c) os decretos de isolamento (*lockdown*)<sup>15</sup>. Enfim, foram tomadas diversas medidas com graus variados de intensidade com objetivo de evitar o esgotamento dos sistemas de saúde e permitir o tratamento de complicações graves para prevenir mortes.

A proliferação da doença de forma global impactou toda a sociedade, tanto nas relações familiares, econômicas, sociais, políticas e também nas relações de trabalho (Molina, 2020), causando uma crise sanitária e econômica jamais vista no Século XXI. Intensas discussões surgiram acerca das consequências da adoção das medidas de isolamento social, principalmente em relação a paralisação produtiva e a restrição de funcionamento de vários estabelecimentos comerciais.

O grande dilema e os principais debates concentram-se em salvar vidas (saúde pública), mas, em consequência, destruir a economia que já se encontrava fragilizada e em recuperação, o que afeta diretamente muitos empregos e, consequentemente, a queda da renda e da demanda (premissa econômica), configurando-se uma diversidade de análises e discussões sobre um equivocado *trade-off*, ou seja, escolher uma coisa em detrimento de outra.

<sup>15</sup> Desde 03 de fevereiro de 2020 até 20 de agosto de 2020, estima-se que foram publicadas no Brasil 458 legislações específicas para o enfrentamento da Covid-19 (BRASIL, 2020n).

No Brasil, o Produto Interno Bruto (PIB) caiu 4,1% no quarto trimestre do ano de 2020, se comparado com o mesmo período do ano de 2019, o que reflete a desaceleração da economia em trâmite e, principalmente, os efeitos da crise sanitária (IBGE, 2021c), sendo o pior resultado desde 1996.

Segundo a OIT as medidas de restrições realizadas por vários países para retardar a disseminação da doença, afetaram quase 2,7 bilhões de trabalhadores, representando cerca de 81% da força de trabalho mundial (OIT, 2020). Martinez e Possídio (2020) alegam que apesar do isolamento social ser necessário e imprescindível nessa situação, é extremamente prejudicial, pois gera consequências terríveis e de imensa proporção. A realidade social brasileira começa a sentir tais efeitos, na medida em que por determinação das autoridades públicas os estabelecimentos comerciais fecharam as portas e tiveram o seu faturamento atingido diretamente.

Em razão disso, alguns problemas emergenciais foram evidenciados, inclusive o problema da manutenção do emprego, já que as empresas paralisaram total ou parcialmente as suas atividades, afetando tanto o seu funcionamento, quanto a sua rentabilidade, sendo que algumas, até mesmo encerraram definitivamente as suas atividades. (Molina, 2020)

De acordo com os dados divulgados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), sobre o primeiro trimestre móvel encerrado em abril de 2020, portanto, sob os efeitos iniciais da sindemia, todo o mercado de trabalho apresentou piora. A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua), divulgada no dia 26/02/2021 pelo IBGE, apresentou que a taxa média de desocupação no Brasil para o ano de 2020 foi de 13,5%, a maior percentagem desde 2012. Isso corresponde, em média, a 13,4 milhões de pessoas à espera de um trabalho no país. (Barros, 2021)<sup>16</sup>

De acordo com a Organização das Nações Unidas (ONU), dados do Banco Mundial revelam que em razão da sindemia por Covid-19, no ano de 2020, a extrema pobreza global aumentou pela primeira vez em vinte anos. Entende-se em extrema pobreza a pessoa que não tem nem ao menos US\$ 1,90 por dia para viver (ONU, 2020).

Estimativas apontam que, até o final do ano de 2021, a crise causada pelo coronavírus e a recessão global, podem fazer com que até 150 milhões de pessoas caiam na pobreza extrema, o que representa cerca de 1,4% da população mundial. A

---

<sup>16</sup> Evidentemente que os mais atingidos pela crise econômica e sanitária foram os trabalhadores sem carteira de trabalho assinada, empregados domésticos e os que trabalham por conta própria, ou seja, sem acesso aos direitos trabalhistas e que procuram sobreviver de alguma forma, integrando-se precariamente ao mercado de trabalho. (Barros, 2021). Embora essa situação gere preocupação, não faz parte do foco central da presente pesquisa, razão pela qual esses dados não serão analisados neste estudo.

ONU informa, ainda, que dentre os novos pobres do mundo, 82% vivem em países considerados de média renda, como o Brasil (ONU, 2020).

Por outro lado, na contramão da maioria, a sindemia impulsionou alguns setores, tais como as indústrias de tecnologia, de comércio digital, farmacêuticas e do ramo alimentício, os quais obtiveram grandes receitas e o valor de suas ações cresceram freneticamente no mercado financeiro (Correia, 2020).

O advento da Covid-19 criou uma perspectiva demasiadamente incerta para o mercado de trabalho, acelerou muitas das inovações que estavam sendo preparadas para serem introduzidas somente daqui a alguns anos, antecipou a robotização e a informatização de diversas empresas, assim como também tornou ultrapassada diversas atividades humanas. (Vidigal; Minharro, 2021)

Obviamente, os números pós-Covid19 não poderão justificar a crise socioeconômica que vem crescendo no Brasil desde 2015, já que ela tem raízes bem mais profundas, que tem relação, inclusive, com o modelo econômico vigente no país, o qual acaba por desestruturar as relações de trabalho (Pont, 2020).

A partir dessas considerações, não há dúvidas que o cenário de calamidade de saúde pública, provocado pela Covid-19, afetou diretamente o mundo do trabalho e escancarou alguns problemas já existentes. Tais efeitos, em alguns aspectos, beneficiaram os atores envolvidos e em outros gerou uma crise sem precedentes.

Ao enquadrar a Covid-19 na perspectiva sindêmica, evidencia-se a necessidade de se adotarem políticas públicas que ultrapassem os cuidados com a saúde para o controle da doença, buscando maior força social e respeito aos direitos fundamentais.

Salienta-se que a adoção de políticas públicas bem dirigidas e implementadas servem como ação de abordagem pró-igualdade, com mais esforços em áreas de maior vulnerabilidade social e que podem colaborar para o controle e redução da sindemia relacionada à Covid-19 no Brasil (COSTA *et al.*, 2020)

Como forma de enfrentar a crise e diante da excepcionalidade da situação epidemiológica do novo coronavírus, o Governo Federal brasileiro criou diversas medidas emergenciais, necessárias à adequação das condições de emprego ao atual cenário, assim como flexibilizou a legislação trabalhista vigente como estratégia para promover a manutenção dos empregos formais, políticas públicas as quais serão analisadas no próximo item.

### 3. As políticas públicas para o enfrentamento da sindemia de Covid-19 nas relações de emprego no Brasil

Com o advento da sindemia de Covid-19 no Brasil, o poder público, os empregadores, os empregados, os sindicatos, as associações de classe, os juristas, se depararam com as incertezas e angústias provocadas pela inexistência de leis, costumes, ausência de jurisprudência e a falta de previsão doutrinária para o enfrentamento de uma crise de tal complexidade.

Restaram os esforços e tentativas que projetassem possíveis cenários a partir do que havia ocorrido alguns meses antes em países europeus, principalmente Itália, Portugal e Espanha, que vivenciaram uma primeira onda sindêmica antes do Brasil (Yunis; Santos, 2021).

Em uma situação obscura e cheia de novos desafios surgiram as iniciativas emergenciais propostas pelo Governo Federal brasileiro, as quais flexibilizaram as relações trabalhistas, com o objetivo de fomentar a preservação dos empregos e das empresas, ambos intimidados ou já atingidos pelos efeitos econômicos e sociais causados pela Covid-19.

Ocorre que antes da sindemia, o Brasil já experimentava desde 2017, a flexibilização das normas trabalhistas, através da Lei nº 13.467/2017, a chamada Reforma Trabalhista, a qual foi responsável pela maior mudança já ocorrida nesse campo regulatório, desde a promulgação da CLT. Tais alterações ampliaram a liberdade dos empregadores na definição de regras e gestão do trabalho e, em contrapartida trouxe insegurança aos trabalhadores, sendo alvo de diversas críticas.

A maioria dos autores não apoiou esse novel diploma legislativo, tais como Campos (2017), Massaro (2018), Mattei (2018), Krein e Colombi (2019), Delgado (2020)<sup>17</sup>, entre tantos outros, os quais apontam que a diminuição da proteção dos trabalhadores causou precarização das condições de trabalho, provocou prejuízos à parte hipossuficiente da relação laboral, além de ofender o princípio de vedação do retrocesso social.

---

<sup>17</sup> Campos (2017) sugere que antes da implementação da Reforma Trabalhista deveria ter sido permitido uma maior discussão entre os atores coletivos, representantes tanto de empregados como de empregadores para se viabilizar as controvérsias das mudanças. Massaro (2018) argumenta que embora houvesse necessidade de uma flexibilização nas normas trabalhistas brasileira, as alterações violam os princípios trabalhistas, tratados internacionais e a própria Constituição Federal. Por sua vez, Mattei (2018) critica as alterações na lei trabalhista sob o argumento de que elas poderão conduzir um retrocesso social. Krein e Colombi (2019) consideram que a Reforma Trabalhista condena os trabalhadores a maior vulnerabilidade social, já que baseada na flexibilização das relações de trabalho, na fragilização das instituições de proteção e na individualização dos riscos. Delgado (2020) se posiciona no sentido de que as alterações nas normas trabalhistas rebaixam o patamar civilizatório mínimo alcançado pela população brasileira há anos.

Importante salientar que se considera adequada a flexibilização da legislação trabalhista quando mesmo ocorrendo uma ruptura da rigidez de uma regra de Direito do Trabalho não há necessariamente a quebra do equilíbrio mínimo fundamental nas relações entre capital e trabalho, sob pena de propiciar a precarização das relações laborais. (Yunis; Santos, 2021). Contudo, para que não haja precarização, toda flexibilização precisa ocorrer de acordo com os princípios trabalhistas, tratados internacionais e a Constituição Federal. (Massaro, 2018)

Dessa constatação Goldschmidt (2008) refere que a flexibilização dos direitos trabalhistas, justificada pelos neoliberais como ação necessária para promover a competitividade das empresas e o aumento do número de postos de trabalho, deve ser vista com acautelamento, já que a implementação simplificada de medidas flexibilizadoras, de forma indiscriminada e ilimitada, precariza os direitos trabalhistas fundamentais, influenciando, diretamente, a vida do trabalhador e ofendendo preceitos constitucionais.

Acontece que a crise sindêmica trouxe uma flexibilização ainda maior na legislação através das medidas complementares para enfrentamento da calamidade pública. De acordo com Robortella e Peres (2020) as medidas legislativas criadas possuem acentuada participação do Estado e sobrepõem-se às normas de direito privado e direito público, razão pela qual exigem cautela na sua aplicação e interpretação.

Ribeiro (2020) acredita que as medidas implementadas aumentam a precariedade do mercado de trabalho brasileiro e acentuam a fragilidade e vulnerabilidade dos trabalhadores, principalmente após as recentes alterações da legislação trabalhista através da Lei nº 13.467/2017.

No Brasil, o Ministério Público do Trabalho (MPT) registrou, até o final do ano de 2020, 93.707 denúncias, sendo que 36.010, ou seja, 38% do total das queixas, correspondiam a violações de direitos trabalhistas relacionadas a sindemia de coronavírus. O órgão apontou, ainda, uma média de quase 100 denúncias por dia relativas ao tema (BRASIL, 2020f).

A nova ordem jurídica do trabalho decorreu basicamente da edição das Medidas Provisórias (MPs) nº 927/2020, nº 936/2020, nº. 944/2020, nº 1.045/2021, Lei nº 14.020/2020, as quais possuíam como condição inicial para a sua aplicação, a manutenção da relação de emprego e da renda. Tais medidas buscaram ampliar a autonomia da vontade das partes, reduzir formalidades e facilitar o ajuste entre empregado e empregador, sendo esse último ponto o de maior polêmica no mundo jurídico, já que possibilita à gerência o poder de direção do empregador e a submissão do empregado às regras pelo receio de perder o emprego. (Nahas, 2020)

Destaca-se que as políticas públicas direcionadas ao mercado de trabalho e implementadas no Brasil durante a crise sindêmica de Covid-19 preocuparam-se principalmente com a sobrevivência financeira das empresas, buscando proporcionar alívio financeiro e alento ao fluxo de caixa das empresas, aliada à retenção do emprego (através da possibilidade de redução da jornada e do salário, da suspensão do contrato de trabalho, da antecipação das férias, do teletrabalho, entre outros subsídios).

Embora as questões polêmicas envolvendo cada uma das recentes modificações legislativas sejam variadas, neste espaço, será oferecida uma visão ampla da evolução dos mecanismos adotados para o enfrentamento da crise e seu conteúdo, sem a pretensão de esgotar as discussões sobre o tema.

#### 4. Das alternativas trabalhistas para o enfrentamento da sindemia de Covid-19

A Medida Provisória (MP) nº 927, de 22 de março de 2020, por sua vez, trouxe oito medidas para o enfrentamento da crise, dentre as quais se destacam: a) o teletrabalho; b) a antecipação das férias individuais; c) a concessão de férias coletivas; d) o aproveitamento e antecipação de feriados; e) o banco de horas negativo; f) a suspensão de exigências administrativas em segurança e saúde no trabalho; g) o direcionamento do trabalhador para qualificação profissional; f) o diferimento dos prazos para o recolhimento do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) (BRASIL, 2020i).

Tais medidas, em regra, de acordo com a MP nº 927/2020, podem ser estabelecidas unilateralmente e de forma impositiva pelo empregador durante o estado de calamidade pública. Ademais, declarou que, para fins trabalhistas, a sindemia de Covid-19 constitui-se em hipótese de força maior, nos termos do art. 501 da CLT<sup>18</sup> (BRASIL, 2020i).

Entre as alterações promovidas, em seu artigo 2º, a MP sob análise, ainda consagrou a polêmica da prevalência do acordo individual escrito realizado entre empregado e empregador sobre a legislação e as normas coletivas, respeitados os limites constitucionais.

Ademais, flexibilizou as regras existentes na CLT em relação ao teletrabalho<sup>19</sup>, regime que, em algumas hipóteses, passou a ser a única opção para

<sup>18</sup> Art. 501, da CLT - Entende-se como força maior todo acontecimento inevitável, em relação à vontade do empregador, e para a realização do qual este não concorreu, direta ou indiretamente. § 1º - A imprevidência do empregador exclui a razão de força maior. § 2º - À ocorrência do motivo de força maior que não afetar substancialmente, nem for suscetível de afetar, em tais condições, a situação econômica e financeira da empresa não se aplicam as restrições desta Lei referentes ao disposto neste Capítulo (BRASIL, 1943).

<sup>19</sup> De acordo com o art. 4º da MP n. 927/2020, o empregador poderá, a seu critério, modificar o regime de trabalho presencial para o teletrabalho, o trabalho remoto ou outro tipo de trabalho a distância e determinar o retorno ao regime de trabalho presencial, independentemente da existência de acordos individuais ou coletivos, dispensado o registro prévio da alteração no contrato individual de trabalho. Essa modificação deve ser

algumas empresas após o início da sindemia, agilizando uma tendência que já estava avançando no país.

No que diz respeito às férias, permitiu que o empregador concedesse férias ao empregado ainda que o período aquisitivo correspondente não tenha sido concluído ou sequer iniciado, desde que celebrado acordo individual escrito entre as partes. O pagamento das férias também sofreu modificações, na medida em que foi permitido que o mesmo seja efetuado até o quinto dia útil do mês subsequente ao início do gozo das férias e o terço constitucional até o dia 20 de dezembro de 2020, ao contrário do previsto no artigo 145 da CLT, que determina o pagamento até dois dias úteis antes do respectivo gozo.

Em relação aos profissionais que desempenham funções essenciais, a MP autorizou a suspensão das férias ou de licença não remunerada, mediante comunicação formal, preferencialmente com antecedência de 48 horas.

Ainda, a MP disponibilizou a concessão de férias coletivas, autorizando a comunicação aos empregados com antecedência de, no mínimo, 48 horas, dispensada a comunicação prévia ao Ministério da Economia e ao sindicato da categoria profissional, de forma excepcional ao regramento previsto até então na CLT, no artigo 139.

Em relação ao aproveitamento e a antecipação de feriados, a MP nº 927/20 permitiu ao empregador antecipar o gozo de feriados não religiosos federais, estaduais, distritais e municipais, durante o período de calamidade pública, desde que notificados os funcionários com antecedência de, no mínimo, 48 horas, apontando especificamente quais serão os feriados aproveitados.

Outra possibilidade permitida é a adoção de uma modalidade especial de banco de horas. A MP nº 927/2020 também suspendeu a exigência de realização dos exames médicos ocupacionais, clínicos e complementares, exceto dos exames demissionais, bem como a obrigatoriedade de realização de treinamentos periódicos e eventuais dos atuais empregados, previstos em normas regulamentadoras de segurança e saúde no trabalho.

A MP autorizou, ainda, a suspensão de processos eleitorais em curso nas comissões internas de prevenção de acidentes, com a manutenção dos atuais dirigentes durante o estado de calamidade pública. Outrossim, a MP suspendeu a exigibilidade dos depósitos do FGTS referentes aos meses de março a maio de 2020, possibilitando o pagamento em seis parcelas, a partir de julho de 2020.

Por fim, a Medida Provisória encerra-se com a autorização para adoção de algumas providências que geraram polêmicas no mundo jurídico: a) escala de

---

comunicada ao trabalhador com antecedência mínima de 48 horas, através de meio eletrônico ou por escrito. É permitida a aplicação da medida, inclusive, em relação a estagiários e aprendizes (BRASIL, 2020i).



trabalho de até 24 horas em estabelecimentos de saúde, mesmo em locais insalubres; b) prorrogação, por manifestação unilateral do empregador, de acordos coletivos e convenções coletivas de trabalho, pelo prazo de noventa dias; c) restrição às atividades dos Auditores Fiscais do Trabalho, que, como regra geral, devem limitar-se à atuação orientadora; d) convalidação das medidas trabalhistas adotadas por empregadores, no período dos trinta dias anteriores à data de entrada em vigor da MP, que não contrariem o disposto na MP nº 927/2020 (BRASIL, 2020i). Segundo sondagem especial realizada pela Confederação Nacional da Indústria (CNI), até abril de 2020, nove em cada dez indústrias brasileiras, já haviam adotado medidas em relação aos seus empregados previstas na MP nº 927/2020, sendo que se destacam entre elas, a adoção do teletrabalho, no montante de 61% e a concessão de férias, implementada por 50% das empresas. (CNI, 2020)

Pont (2020) crítica o teletrabalho e a utilização do *home office* como sistema alternativo de trabalho viável nesse momento de pandemia, já que somente um grupo limitado de trabalhadores que se beneficiam da tecnologia poderiam utilizá-lo e, ainda assim, entende que o ambiente doméstico não seria adequado e estruturado para beneficiar o trabalho produtivo.

O teletrabalho é um dos grandes temas quando o assunto é o trabalho do futuro, sendo que para as empresas que a atividade empresarial permite que os empregados desempenhem suas funções fora das dependências do empregador, foi a solução para continuar com suas atividades durante a pandemia. De acordo com dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) Covid-19 elaborada pelo IBGE, o número de trabalhadores em regime de teletrabalho cresceu exponencialmente a partir da Covid-19.

Observa-se em outubro de 2021, o montante de 7,9 milhões de trabalhadores exercendo suas atividades de forma remota no país (IBGE, 2021d), sendo que em maio de 2020, o número de trabalhadores em regime de teletrabalho era de 8,5 milhões, atingindo o seu pico na primeira semana de junho de 2020, quando alcançou 8,9 milhões de indivíduos trabalhando remotamente de suas residências. (IBGE, 2021d)

Linero e Rocha (2020) acreditam que a pandemia trouxe, em diversos setores, credibilidade para o regime não presencial de trabalho, sendo possível supor que, mesmo depois de encerrado o estado de calamidade pública, relacionamentos não totalmente presenciais serão cada vez mais normais e desejados pelas empresas e pelos empregados.

Portanto, embora alvo de críticas, tais medidas emergenciais também se mostram importantes para garantir a continuidade dos serviços e manter os empregos durante a crise sanitária. A situação de calamidade está gerando medidas excepcionais, com a



participação estatal e superposição de normas de direito público e privado, sendo que, por se tratar de tempos atípicos, a interpretação é de exceção e exige cautela. (Robortella; Peres, 2020)

Salienta-se que dez dias após o advento da MP nº 927/2020, foi editada a MP nº 936/2020, que será examinada adiante. Importante salientar, ainda, que a MP nº 927/2020 não foi convertida em lei pelo Congresso Nacional, tendo as suas disposições cessados os efeitos em 19 de julho de 2020, sendo que todas as medidas adotadas durante a vigência da MP são reputadas válidas e a partir do dia 20 de julho de 2020, voltaram a vigor as regras anteriormente previstas para os temas abordados por essa medida excepcional e temporária.

#### ***4.1 Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda e medidas trabalhistas complementares***

Já a MP nº 936, de 1º de abril de 2020, instituiu o Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda, no qual o Governo Federal com recursos da União, comprometeu-se em subsidiar parte dos salários dos empregados, através do pagamento do Benefício Emergencial de Preservação do Emprego e da Renda (BEm), nos casos em que forem aplicadas as hipóteses de: a) redução proporcional de jornada de trabalho e, na mesma proporção, diminuição do valor dos salários, e/ou b) suspensão temporária do contrato de trabalho durante o período de calamidade pública (BRASIL, 2020j).

Nesses casos, admite-se, o acordo individual escrito entre empregado e empregador, como regra e exige, a negociação coletiva apenas nas hipóteses de maior impacto na renda do empregado, ou seja, nos casos de trabalhadores que recebam salários mais elevados, conforme o tão criticado mecanismo previsto em seu artigo 12.

Especificamente, em relação aos trabalhadores com salário superior a R\$ 3.135,00 e inferior a R\$ 12.202,12, apenas a redução de jornada e de salário no percentual de 25% pode ser ajustada por acordo individual, exigindo-se a negociação coletiva para os percentuais superiores.

Dessa forma, o benefício emergencial é uma contrapartida estatal que será pago mensalmente a partir do início da aplicação das medidas referidas acima e tem como base de cálculo os valores do seguro-desemprego a que o empregado teria direito em caso de demissão sem justa causa. Caberá ao empregador informar ao Ministério da Economia acerca do acordo celebrado com o empregado, no prazo de dez dias, a contar da data da sua celebração, sob pena de arcar com o pagamento integral do salário do período.

O pagamento do benefício ocorrerá somente durante o período em que aplicada a medida de redução de jornada e salário ou suspensão contratual, sendo que a primeira parcela será paga no prazo de trinta dias após a data da celebração do acordo.

Para melhor compreensão das principais providências previstas na MP nº 936/2020, apresentam-se no Quadro 1 as medidas trabalhistas previstas, o prazo permitido de duração e as formas de pagamento dos salários:

**Quadro 1 - Principais medidas trabalhistas previstas no Programa Bem**

| MEDIDAS TRABALHISTAS                                            | PRAZO                                                                               | SALÁRIO                                                                                                   |                                                                                                  |
|-----------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                                 |                                                                                     | EMPREGADOR                                                                                                | UNIÃO                                                                                            |
| Suspensão temporária do contrato de trabalho                    | Até 60 (sessenta) dias, podendo ser fracionado em dois períodos de 30 (trinta) dias | Receita bruta em 2019 de até R\$ 4.800.000,00 não há pagamento;<br>• Receita bruta em 2019 superior a R\$ | 100% do seguro-desemprego (empresas com faturamento anual em 2019 de até R\$ 4.800.000,00), ou   |
|                                                                 |                                                                                     | 4.800.000,00 pagará ajuda compensatória de 30% do salário do empregado, com natureza indenizatória        | • 70% do seguro-desemprego (para empresas com receita bruta em 2019 superior a R\$ 4.800.000,00) |
| Redução proporcional da jornada de trabalho e de salário de 25% | Até 90 (noventa) dias                                                               | 75% do seguro-desemprego                                                                                  | 5% do seguro-desemprego                                                                          |
| Redução proporcional da jornada de trabalho e de salário de 50% | Até 90 (noventa) dias                                                               | 50% do seguro-desemprego                                                                                  | 50% do seguro-desemprego                                                                         |
| Redução proporcional da jornada de trabalho e de salário de 70% | Até 90 (noventa) dias                                                               | 30% do seguro-desemprego                                                                                  | 70% do seguro-desemprego                                                                         |

**Fonte:** MP n. 936/2020 (BRASIL, 2020j), adaptado pela autora (2022).

Observa-se no Quadro 1 que a MP nº 936/2020 permite temporariamente: a) redução parcial da jornada de trabalho e do salário na mesma proporção, que pode variar entre 25%, 50% e 70%, situação em que o trabalhador poderia acessar o seguro-desemprego em percentual equivalente ao da redução e cujo custo seria bancado pela União; b) suspensão do contrato de trabalho, situação em que o trabalhador receberia o valor correspondente ao seguro-desemprego a que faria jus e o governo arca com 100% do custeio do salário desse empregado, para empresas com faturamento anual (ano calendário 2019), de até R\$ 4.800.000,00, e com 70% do valor do seguro-desemprego para as empresas com receita bruta no ano de 2019 superior a R\$ 4.800.000,00 (nesse caso, o empregador deverá pagar ajuda compensatória mensal equivalente a 30% do salário do empregado, com natureza indenizatória). (BRASIL, 2020j)

Importante salientar que durante o período de suspensão contratual, o empregado fará jus a todos os benefícios concedidos pelo empregador e ficará autorizado a recolher para o Regime Geral de Previdência Social na qualidade de segurado facultativo. Ademais, durante o período de suspensão contratual não poderá haver prestação de serviços, ainda que por teletrabalho, sob pena do pacto ser descaracterizado e o empregador responsabilizado pelo pagamento da remuneração e dos encargos sociais referentes a todo o período.

Com efeito, a essência do Programa do BEm visa impedir dispensas neste período de calamidade pública, possibilitando, contudo, reduções salariais possíveis apenas diante da flexibilização da legislação trabalhista, já que predomina no Direito do Trabalho, o princípio da irredutibilidade salarial, prevista no artigo 468 da CLT<sup>2019</sup>, o qual garante que o empregado não tenha seu salário reduzido pelo empregador, durante o período contratual.

Assim, as disposições da Medida Provisória nº 936/2020 ampliam as possibilidades de redução salarial, afrouxando a rigidez das normas vigentes. Por sua vez, essa MP previu, em contrapartida à redução salarial e à suspensão contratual, a manutenção e estabilidade temporária da relação de emprego. Esta garantia perdurará durante o período da redução salarial ou da suspensão contratual e, após o encerramento da medida prevista no acordo, por lapso temporal equivalente. Ressalva-se, entretanto, que não haverá garantia de emprego se ocorrer a dispensa do empregado por justa causa ou houver pedido de demissão por parte do trabalhador.

A par destas regras, cessada a calamidade pública, findado o período de redução salarial ajustado ou quando houver sido determinado o retorno ao trabalho pelo empregador, a jornada e o salário deverão ser reestabelecidos aos moldes originários, no prazo de dois dias corridos.

Nesse particular, segundo registros do Ministério da Economia, o Programa Emergencial de Preservação do Emprego e Renda, no ano de 2020, ajudou na manutenção do emprego de quase 10 milhões de trabalhadores brasileiros, através de mais de 20 milhões de acordos. Já no período de abril a agosto de 2021, os registros administrativos indicam que o BEm, fechou mais de 3,2 milhões de acordos entre empregados e empregadores. (BRASIL, 2021a)

Conforme Pont (2020, p. 64, grifo do autor), essas medidas seriam, em tese, um calmante admissível, mas com uma certa dose de perversidade, já que

<sup>20</sup> Art. 468 da CLT - Nos contratos individuais de trabalho só é lícita a alteração das respectivas condições por mútuo consentimento, e ainda assim desde que não resultem, direta ou indiretamente, prejuízos ao empregado, sob pena de nulidade da cláusula infringente desta garantia (BRASIL, 1943).

[...] em troca de aliviar de forma muito parcial os efeitos da crise, institui o arrocho salarial. Além das inconstitucionalidades apontadas por juristas e magistrados do trabalho, essa MP igualmente se fundamenta na lógica da prevalência dos ajustes colocando os trabalhadores em condição de grande fragilidade e medo. Ainda, atinge o instituto da negociação coletiva ao excluir a participação do sindicato para os trabalhadores com salários inferiores a três salários mínimos nacionais, ou superior a duas vezes o máximo dos benefícios da Previdência Social. Portanto, a grande massa da classe trabalhadora.

Contudo, Borsari e Manzano (2020) acreditam que tais medidas são insuficientes, por três motivos principais: 1) não tem como objetivo principal a manutenção dos empregos, já que as empresas podem demitir o funcionário antes, durante e depois da adesão ao programa; 2) a redução salarial é muito alta para quem recebe acima de três salários mínimos, principalmente quando a redução de jornada for de 50% ou mais, e, ainda, no caso da suspensão do contrato para empresas com faturamento anual em 2019 menor que R\$ 4,8 milhões, e 3) introduz instrumentos legais à disposição do empregador para manipular a força de trabalho sem resguardar os direitos dos empregados, no caminho da lógica da Reforma Trabalhista.

Ou seja, Borsari e Manzano (2021) entendem que as alternativas disponibilizadas pelo Governo Federal não evitarão uma redução considerável da renda dos trabalhadores, implicando em uma diminuição da massa salarial que, por seu turno, deverá diminuir ainda mais a demanda agregada e, conseqüentemente, a própria proteção dos negócios e a sobrevivência das empresas, o que poderá acarretar a insolvência de muitas empresas e posterior falência das mesmas, com o sacrifício de milhões de empregos.

Para Costa (2020), o programa, além de tornar precárias as relações trabalhistas, se aplica apenas para os trabalhadores formais do setor privado e terá um efeito negativo sobre a massa de salários pagos nesse setor, em decorrência da perda do rendimento salarial individual, em razão da redução da jornada de trabalho e, proporcionalmente, do salário.

Em sentido contrário, Belmonte (2020, p. 4) afirma que as medidas emergenciais, em geral, trouxeram um conjunto de alternativas flexibilizadas em relação à legislação ordinária e foram sensatas e equilibradas, já que dividiu os prejuízos das conseqüências da Covid-19 entre as empresas, os empregados e o estado, sendo que surgiram como “[...] tábuas de salvação contra o risco do desemprego”.

A MP nº 936/2020 foi convertida na Lei nº. 14.020 de 6 de julho de 2020 e as regras gerais foram mantidas em sua maioria no conteúdo da norma legal, sendo que só

podem ser aplicadas a partir da sua vigência, isto é, a partir de 07.07.2020. Sem pormenorizar, as principais novidades são relacionadas aos limites salariais para realização do acordo individual, o que trouxe maior segurança jurídica aos acordos firmados entre os empregados e as empresas.

Nos meses seguintes, diante da continuidade do cenário de crise social e econômica, e com a permanência de medidas restritivas de isolamento social, foi publicado o Decreto nº 10.517/2020, de 13 de outubro de 2020, que prorrogou a aplicação do acordo de redução de jornada e de salário ou da suspensão do contrato para sessenta dias, de modo a completar o total de duzentos e quarenta dias, limitados até 31 de dezembro de 2020, prazo final do período do estado de calamidade pública, de acordo com o Decreto Legislativo nº 6/2020. (BRASIL, 2020e)

Nesse caso, deve-se observar que os prazos são cumulativos independentemente da modalidade, ou seja, caso o empregador tenha feito anteriormente ao acordo de cento e oitenta dias de redução de jornada e salário e de suspensão contratual só poderá aplicar tais medidas por mais sessenta dias, seja de suspensão de contrato ou de nova redução de jornada e salários. (BRASIL, 2020e)

Ocorre que com a segunda onda sindêmica no Brasil, nos primeiros meses do ano de 2021 e no auge das medidas restritivas para conter o avanço da Covid-19, em 28 de abril de 2021, nos mesmos moldes da MP nº 936/2020 foi instituído o Novo Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda, através da MP nº 1.045, de 27 de abril de 2021.

Basicamente as regras gerais da MP nº 1.045/2021 repetiram em sua maioria os preceitos da MP nº. 936/2020, permitindo a redução de jornada e de salário na proporção de 25%, 50% ou 70% e a suspensão do contrato de trabalho garantindo o pagamento de um benefício, referente às parcelas do seguro-desemprego ao qual o empregado teria direito, entretanto, prorrogou o prazo para até cento e vinte dias, sendo possibilitado que esse prazo fosse prorrogado a qualquer momento pelo governo federal, desde que houvesse orçamento disponível para isso.

A MP nº 1.045/2021 acrescentou também regras específicas para a concessão do benefício a gestantes, inclusive a empregada doméstica. Além disso, após a votação na Câmara dos Deputados, o texto da MP nº 1.045/2021, passou a instituir três novos programas de geração de emprego e qualificação profissional e tinha como intenção promover uma “minirreforma” na legislação trabalhista.

Tais medidas foram alvo de grande discussão e diversas críticas, em razão das consequências negativas sobre o mercado de trabalho brasileiro e a contribuição para

a precarização dos direitos dos trabalhadores, o que aprofundaria ainda mais a exclusão e as desigualdades sociais (Cesit, 2021), tanto que a mesma foi rejeitada pelo Senado Federal no início de setembro de 2021.

Ressalta-se que a rejeição da referida Medida Provisória pelo Senado não afetou a prorrogação da redução de jornadas e salários, bem como a suspensão dos contratos de trabalho, pois a sua duração era de cento e vinte dias, contados da edição da MP, que ocorreu em 27 de abril do ano de 2021, tendo encerrado seu prazo, portanto, no dia 26/08/2021.

#### ***4.2 Programa Emergencial de Suporte a Empregos***

A MP nº 944/2020, de 03 de abril de 2020, embora não tenha trazido providências diretamente trabalhistas, implementou o Programa Emergencial de Suporte a Empregos, estabelecendo linhas de crédito para empresários, sociedades empresariais e sociedades cooperativas, excetuadas as sociedades de crédito, com a finalidade de pagamento da folha salarial de seus empregados pelo período de dois meses, limitadas até duas vezes o salário mínimo por empregado.

O crédito é disponibilizado em condições especiais, com taxa de juros de 3,65% ao ano, prazo de trinta e seis meses para o pagamento e carência de seis meses para o início do vencimento das parcelas, com capitalização de juros durante esse período. Os beneficiários das linhas de crédito precisam seguir algumas obrigações: o fornecimento de informações verídicas na transação, a impossibilidade de utilização dos recursos para finalidade diversa do pagamento de seus trabalhadores e a proibição de despedida sem justa causa dos empregados no período compreendido entre a data da contratação da linha de crédito e o sexagésimo dia após o recebimento da sua última parcela. O descumprimento de quaisquer dessas obrigações importará no vencimento antecipado da dívida assumida perante a instituição financeira.

Ressalta-se que a MP nº 944 foi transformada na Lei nº 14.043 de 19 de agosto de 2020. Pamplona Filho e Fernandez (2020) destacam que, apesar da MP nº 944/2020 não versar diretamente sobre o Direito do Trabalho, ela está de acordo com as diretrizes da Organização Internacional do Trabalho no que se refere à preservação de empresas e manutenção de postos de trabalho.

De outra banda, o governo federal também possibilitou através da Medida Provisória nº 946/2020, o saque de recursos da conta vinculada do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) até o limite de um salário mínimo por trabalhador, a partir de 15 de junho de 2020 até 31 de dezembro de 2020, como legítima complementação de renda dos trabalhadores.

Considerando o estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 06/2020 e seus graves efeitos sanitários, sociais e econômicos, é benéfica a adoção de medidas que concorram para o equilíbrio financeiro do FGTS, levando em conta as importantes políticas públicas custeadas pelos recursos do FGTS. (Pamplona Filho; Fernandez, 2020)

Feito esse apanhado sobre as alternativas trabalhistas para o enfrentamento da sindemia de Covid-19, cumpre-se agora encerrar este capítulo, abordando a discussão acerca da aplicabilidade da Teoria da Imprevisão na extinção das relações de emprego durante esse período de crise.

### **5. O debate a respeito da aplicação da Teoria da Imprevisão, nas hipóteses de força maior e *factum principis***

Neste cenário crítico, muitas empresas aproveitaram o clima de crise econômica e flexibilização de direitos trabalhistas para descumprirem as suas obrigações estabelecidas em contrato de trabalho, descumprimentos obrigacionais que, a propósito, já ocorriam antes da sindemia iniciar.

Diante disso, surgiram diversos debates em relação à aplicação da Teoria da Imprevisão, nas hipóteses de força maior e *factum principis* na extinção das relações de emprego. A sindemia de Covid-19 foi equiparada a um episódio de força maior, tal como já exposto anteriormente.

Na CLT o artigo 501 define força maior como sendo “[...] todo acontecimento inevitável, em relação à vontade do empregador, e para a realização do qual este não concorreu, direta ou indiretamente” (BRASIL, 1943). Por sua vez, a imprevidência do empregador e os fatos que não o afetam substancialmente, nem que são suscetíveis de afetar a situação econômica e financeira da empresa, não caracterizam a força maior (artigo 501, § 1º e 2º da CLT).

Delgado (2019, p. 1357), interpretando a situação da força maior, explica que

A CLT estipula que o fator de força maior que determine a extinção da empresa ou do estabelecimento, provocando a terminação do contrato, reduz pela metade as indenizações rescisórias nela previstas (art. 502). Trata-se do estável decenal, cujas indenizações se calculam conforme arts. 477, caput, e 478, da CLT (figura hoje rara no Brasil, em face da não- recepção da estabilidade celetista, desde 05/10/1988, pela Constituição); do empregado não estável, mas sob o antigo regime de proteção ao tempo de serviço do caput do art. 477 da Consolidação Trabalhista (dispositivo também não recepcionado pela Constituição); por fim, trata-se do empregado submetido a



contrato e termo, cuja indenização do art. 479 da CLT fica, também, reduzida à metade. O fator de força maior também provoca a redução pela metade do percentual rescisório pago sobre os depósitos contratuais de FGTS: de 40%. Tal acréscimo decai para somente 20% (art. 18, §2º, Lei nº 8.036, de 1990). Não há previsão legal para a redução de outras verbas rescisórias, no presente caso – nesta linha, a Súmula 44 do TST.

Nesse diapasão, considerando o período excepcional da sindemia de Covid-19, a força maior, prevista na MP nº 927/2020 deverá ser compreendida como forma de preservar empregos e não para justificar hipóteses de não pagamento das verbas rescisórias (Araújo, 2020). Em relação ao *factum principis* (Fato do Príncipe)<sup>21</sup> como modalidade de rescisão de contrato, é estabelecido na CLT no artigo 486 como o evento inevitável e extraordinário que, motivado por ato governamental, impeça ou impossibilite a continuação das atividades, transferindo para a autoridade pública que editou o ato, a responsabilidade pelos danos causados e pelo pagamento de indenização.

Delgado (2019), interpretando esse dispositivo, afirma que a jurisprudência, dificilmente, acolhe essa modalidade de ruptura do contrato de trabalho, já que considera as alterações e medidas legais administrativas do Estado que possam atingir a empresa, mesmo que de forma grave, como elemento inerente do risco da atividade econômica empresarial.

Ocorre que, após inúmeras discussões, o artigo 29 da Lei nº 14.020/2020 excluiu a aplicação do artigo 486 da CLT para as dispensas ocorridas em consequência da paralisação ou suspensão de atividades empresariais determinada por ato de autoridade municipal, estadual ou federal para o enfrentamento do estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo n. 6/20. Portanto, encerraram-se os debates a respeito da caracterização ou não do *factum principis* no caso da sindemia de Covid-19. Obviamente, as discussões continuam para as despedidas realizadas antes da vigência dessa norma legal. (Cassar, 2020)

Sabe-se que o momento é de total aflição por parte de muitos empregadores, e o senso de emergência, e em muitos casos de sobrevivência da atividade empresarial, leva a tomada de decisões inapropriadas e que poderão gerar passivos trabalhistas no futuro e por via de consequência uma grande insegurança jurídica.

Ante ao exposto, verifica-se que diante da situação crítica que se vivencia, encontrar o ponto de equilíbrio entre proteger a saúde das pessoas e a economia

<sup>21</sup> Martinez (2020) afirma que o fato do príncipe é o ato unilateral da autoridade pública municipal, estadual ou federal, capaz de alterar ou extinguir relações jurídicas privadas já consolidadas, para atendimento ao interesse público, sendo responsabilidade da autoridade causadora o ressarcimento dos danos causados.



mundial, não é tarefa fácil. Não se pode negar que, na prática, as medidas adotadas pelo Governo Federal para a contenção da sindemia de Covid-19 afetam e impactam os empregos, e, por consequência, o direito ao trabalho e à renda, assim como os direitos trabalhistas. (Jubilut *et al.*, 2020)

Nesse contexto, a sindemia de Covid-19 provocou um cenário jurídico absolutamente excepcional no Direito do Trabalho brasileiro e até mesmo inimaginável em tempos “normais”, sendo que o momento é de discussão e de apreensão em buscar soluções capazes de permitir o enfrentamento deste período difícil e em fornecer reflexões sobre os aspectos que precisarão ser enfrentados pelos atores sociais.

## REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Bruna de Sá. Rescisão indireta x Preservação de empregos em tempos de pandemia. **Revista Eletrônica do Tribunal Regional do Trabalho da 9ª Região**, Curitiba, n° 93, p. 84-90, out. 2020. Disponível em: <http://www.mflip.com.br/pub/escolajudicial/?numero=93&edicao=11483#page/57>. Acesso em: 12 out. 2023.

AQUINO, Estela. M. L. *et al.* Medidas de distanciamento social no controle da pandemia de COVID-19: potenciais impactos e desafios no Brasil. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 25, p. 2423-2446, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csc/a/4BHTCFF4bDq4qT7WtPhvYr/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 15 nov. 2023.

BARROS, Alexandre. **Desemprego recua para 13,9% no 4º tri, mas taxa média do ano é a maior desde 2012**. 2021. Disponível em <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/30130-desemprego-recua-para-13-9-no-quarto-trimestre-mas-e-o-maior-para-o-ano-desde-2012>. Acesso em: 09 out. 2023.

BELMONTE, Alexandre Agra; Apresentação. In: BELMONTE, Alexandre Agra; MARTINEZ, Luciano; MARANHÃO, Ney (coords.). **O Direito do Trabalho na crise da Covid-19**. Salvador: Jus Podivm, 2020. p. 03-05.

BISPO JÚNIOR, José Patrício; SANTOS, Djanilson Barbosa dos. COVID-19 como sindemia: modelo teórico e fundamentos para a abordagem abrangente em saúde. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 37, n. 10, p. 01-14, out. 2021. Disponível em: <https://www.scielo.org/article/csp/2021.v37n10/e00119021/>. Acesso em: 16 out. 2023.

BORSARI, Pietro; MANZANO, Marcelo. **Proposta do governo de redução de jornada e de salários vai empurrar o país para a depressão econômica**. Disponível em: <https://www.cesit.net.br/proposta-do-governo-de-reducao-de-jornada-e-de-salarios-vai-empurrar-o-pais-para-a-depressao-economica/>. Acesso em: 12 de out. 2023.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil - 1988**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 12 ago. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 10.517**, de 13 de outubro de 2020. Prorroga os prazos para celebrar acordos de redução proporcional de jornada de trabalho e de salário e de suspensão temporária de contrato de trabalho e para efetuar o pagamento dos benefícios emergenciais de que trata a Lei nº 14.020, de 6 de julho de 2020. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 14 out. 2020g. Seção 1, p. 6. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/decreto/D10517.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10517.htm). Acesso em: 02 nov. 2023.

BRASIL. **Decreto-lei nº 5.452**, de 1º de maio de 1943. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. Diário Oficial da União, Rio de Janeiro, RJ, 09 ago. 1943. Seção 1, p. 11937. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del5452.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm). Acesso em: 12 ago. 2023.

BRASIL. **Decreto Legislativo nº 6**, de 20 de março de 2020. Reconhece, para os fins do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a ocorrência do estado de calamidade pública, nos termos da solicitação do Presidente da República encaminhada por meio da Mensagem nº 93, de 18 de março de 2020. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 20 mar. 2020e. Ed. extra, p. 1. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/portaria/DLG6-2020.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/portaria/DLG6-2020.htm). Acesso em: 16 out. 2023.

BRASIL. **Lei nº 13.467**, de 13 de julho de 2017. Altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e as Leis nº 6.019, de 3 de janeiro de 1974, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 8.212, de 24 de julho de 1991, a fim de adequar a legislação às novas relações de trabalho. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 14 jul. 2017. Seção 1, p. 1. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/l13467.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13467.htm). Acesso em: 02 nov. 2023.

BRASIL. **Lei nº 13.979**, de 06 de fevereiro de 2020. Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 07 fev. 2020d. Seção 1, p. 1. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/l13979.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l13979.htm). Acesso em: 16 out. 2023.

BRASIL. **Lei nº 14.020**, de 06 de julho de 2020. Institui o Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda; dispõe sobre medidas complementares para enfrentamento do estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, e da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus, de que trata a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020; altera as Leis nºs 8.213, de 24 de julho de 1991, 10.101, de 19 de dezembro de 2000, 12.546, de 14 de dezembro de 2011, 10.865, de 30 de abril de 2004, e 8.177, de 1º de março de 1991; e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 07 jul. 2020h. Seção 1, p. 1. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/l14020.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l14020.htm). Acesso em: 02 nov. 2023.

BRASIL. **Lei nº 14.043**, de 19 de agosto de 2020. Institui o Programa Emergencial de Suporte a Empregos; altera as Leis nºs 9.430, de 27 de dezembro de 1996, e 13.999, de 18 de maio de 2020; e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 20 ago. 2020m. Seção 1, p. 5. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.043-de-19-de-agosto-de-2020-273219968>. Acesso em: 02 nov. 2023.

BRASIL. **Mais de três milhões de acordos entre trabalhadores e empresas foram fechados em 2021**. 2021a. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/noticias/trabalho-e-previdencia/2021/08/mais-de-tres-milhoes-de-acordos-entre-trabalhadores-e-empresas-foram-fechados-em-2021>. Acesso em 15 out. 2023.

BRASIL. **Medida Provisória nº 927**, de 22 de março de 2020. Dispõe sobre as medidas trabalhistas para enfrentamento do estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, e da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (covid-19), e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 22 mar. 2020i. Seção 1, p. 1. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/mpv/mpv927.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/mpv/mpv927.htm). Acesso em: 08 out. 2023.

BRASIL. **Medida Provisória nº 936**, de 01 de abril de 2020. Institui o Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda e dispõe sobre medidas trabalhistas complementares para enfrentamento do estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, e da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (covid-19), de que trata a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 01 abr. 2020j. Ed. extra, p. 1. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/mpv/mpv936.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/mpv/mpv936.htm). Acesso em: 08 out. 2023.

BRASIL. **Medida Provisória nº 944**, de 03 de abril de 2020. Institui o Programa Emergencial de Suporte a Empregos. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 03 abr. 2020k. Ed. extra, p. 5. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2020/Mpv/mpv944.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Mpv/mpv944.htm). Acesso em: 08 out. 2023.

BRASIL. **Medida Provisória nº 946**, de 07 de abril de 2020. Extingue o Fundo PIS- Pasep, instituído pela Lei Complementar nº 26, de 11 de setembro de 1975, transfere o seu patrimônio para o Fundo de Garantia

do Tempo de Serviço, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 07 abr. 2020l. Ed. extra, p. 9. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/mpv/mpv946.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/mpv/mpv946.htm). Acesso em: 08 out. 2023.

BRASIL. **Medida Provisória nº 1.045**, de 27 de abril de 2021. Institui o Novo Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda e dispõe sobre medidas complementares para o enfrentamento das consequências da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (covid-19) no âmbito das relações de trabalho. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 28 abr. 2021b. Seção 1, p. 2. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/medida-provisoria-n-1.045-de-27-de-abril-de-2021-316257308>. Acesso em: 08 out. 2021.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Sobre a doença**. O que é COVID-19. Disponível em: <https://coronavirus.saude.gov.br/sobre-a-doenca#servico-de-saude>. Acesso em: 15 nov. 2023.

BRASIL. **Portaria nº 454**, de 20 de março de 2020. Declara, em todo o território nacional, o estado de transmissão comunitária do coronavírus (covid-19). Diário Oficial da União, Brasília, DF, 20 mar. 2020b. Ed. extra, p. 1. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/portaria/prt454-20-ms.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/portaria/prt454-20-ms.htm). Acesso em: 08 out. 2023.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. **Portaria nº 872**, de 7 de abril de 2020. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 08 abr. 2020c. Seção 1, p. 28. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-872-de-7-de-abril-de-2020-251701939>. Acesso em: 08 out. 2023.

BRASIL. Ministério do Trabalho. **CAGED** - Cadastro Geral de Empregados e Desempregados, 2019c. Disponível em: <http://pdet.mte.gov.br/caged-meses-antiores>. Acesso em: 03 abr. 2023.

BRASIL. Ministério Público do Trabalho (MPT). **Violações trabalhistas relacionadas à Covid-19 motivam 38% das denúncias ao MPT em 2020**. 2020f. Disponível em: <https://mpt.mp.br/pgt/noticias/violacoes-trabalhistas-relacionadas-a-covid-19-motivam-38-das-denuncias-ao-mpt-em-2020>. Acesso em: 18 out. 2023.

BRASIL. Planalto. **Portal da Legislação**. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/legislacao/>. Acesso em: 20 ago. 2023.

BRASIL. **Prazos para acordos de suspensão de contrato e de redução de jornada são prorrogados mais uma vez** - novo limite é de até 240 dias. Disponível em: <https://www.gov.br/esocial/pt-br/noticias/prazos-para-acordos-de-suspensao-de-contrato-e-de-reducao-de-jornada-sao-prorrogados-mais-uma-vez>. Acesso em: 02 nov. 2023.

CAMPOS, André Gambier. A atual reforma trabalhista: possibilidades, problemas e contradições. **Revista IPEA**, Rio de Janeiro, Texto para Discussão 2350, dez. 2017. Disponível em: [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8189/1/td\\_2350.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8189/1/td_2350.pdf). Acesso em: 30 out. 2023.

CASSAR. Principais aspectos das alterações feitas pela Lei 14.020/20 e breves comentários ao Decreto 10.422/20. **Revista Eletrônica do Tribunal Regional do Trabalho da 9ª Região**, Curitiba, n. 93, p. 69-76, out. 2020. Disponível em: <http://www.mflip.com.br/pub/escolajudicial/?numero=93&edicao=11483#page/57>. Acesso em: 12 out. 2023.

CENTRO DE ESTUDOS SINDICAIS E DE ECONOMIA DO TRABALHO – CESIT. **Nota técnica sobre a Medida Provisória 1045/2021**. Disponível em: <https://www.cesit.net.br/nota-tecnica-sobre-a-medida-provisoria-1045-2021/>. Acesso em 02 nov. 2023.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA - CNI. **Sondagem especial** - Impactos da Covid-19 na indústria. Brasília: CNI, 2020. Disponível em: [https://static.portaldaindustria.com.br/media/filer\\_public/f0/9e/f09e4aaa-b6a4-4a00-8a80-006f4c8f53b9/sondespecial\\_impactosdacovid19naindustria\\_v1.pdf](https://static.portaldaindustria.com.br/media/filer_public/f0/9e/f09e4aaa-b6a4-4a00-8a80-006f4c8f53b9/sondespecial_impactosdacovid19naindustria_v1.pdf). Acesso em: 14 nov. 2023.

CORREIA, Beatriz. **Examinado: crise para quem?** Setores que lucram durante a pandemia. 2020. Disponível em: <https://exame.com/videos/examinando/examinando- crise-para-quem-setores-que-lucram-durante-a-pandemia/>. Acesso em: 09 de out. 2023

COSTA, Simone da Silva. Pandemia e desemprego no Brasil. **Revista Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 4, p. 969-978, jul./ago. 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/rjrap/a/SGWCFyFzjzrDwgDJYKcdhNt/>. Acesso em 15 out. 2023

COSTA, Elisa Miranda *et al.* Sindemia e a Covid-19: reflexões sobre as vulnerabilidades sociais no Brasil. *In: COLOMBY, Renato Koch; SALVAGNI, Julice; CHERON, Cibebe (orgs.) A Covid-19 em múltiplas perspectivas*. Goiânia: Editora Espaço Acadêmico, 2020. p. 67-79. Disponível em: <https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/215468/001119848.pdf?sequence=1>. Acesso em: 26 out. 2023.

DELGADO, Mauricio Godinho. **Capitalismo, trabalho e emprego: entre o paradigma da destruição e os caminhos da reconstrução**. 3. ed. São Paulo: LTr, 2017.

DELGADO, Mauricio Godinho. **Curso de Direito do Trabalho**: obra revista e atualizada conforme a lei da reforma trabalhista e inovações normativas e jurisprudenciais posteriores. 18. ed. São Paulo: LTr, 2019

DELGADO, Mauricio Godinho. **Curso de Direito do Trabalho**. 19. ed. São Paulo: LTr, 2020.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 21, p. 211-259, jun. 2000. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/89/158>. Acesso em: 26 out. 2023.

FRONTEIRA, Inês *et al.* The SARS-CoV-2 pandemic: A syndemic perspective. **One Health**, [S.l], v. 12, p. 01-07, jun. 2021. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S23527714211000185>. Acesso em: 28 out. 2023.

GAN, Nectar. A mysterious virus is making Asia (and the rest of Asia) nervous. It's not SARS, so what is it?. **CNN Health**, Atlanta, 7 jan. 2020. Disponível em: <https://edition.cnn.com/2020/01/06/health/china-pneumonia-intl-hnk/index.html>. Acesso em: 08 out. 2023.

GANSSMANN, Heiner. Labour flexibility, social protection and unemployment. **European Societies**, [S.l], v. 2, n. 3, p. 243-269, jan. 2000. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/232850688\\_Labor\\_market\\_flexibility\\_social\\_protection\\_and\\_unemployment](https://www.researchgate.net/publication/232850688_Labor_market_flexibility_social_protection_and_unemployment). Acesso em: 26 out. 2023.

GOLDSCHMIDT, Rodrigo. **Flexibilização dos direitos trabalhistas: ações afirmativas da dignidade da pessoa humana como forma de resistência**. Florianópolis: UFSC, 2008.

GRIEBELER, Marcos Paulo Dhein. Emprego. *In: GRIEBELER, Marcos Paulo Dhein. (org.). Dicionário de Desenvolvimento Regional e Temas Correlatos*. 2. ed. Uruguaiana: Conceito, 2021. p. 328-331. Disponível em: [https://editoraconceito.com.br/dicionario\\_desenvolvimento](https://editoraconceito.com.br/dicionario_desenvolvimento). Acesso em: 25 set. 2023

JARA, Carlos Julio. **A sustentabilidade do desenvolvimento local: desafios de um processo em construção**. Brasília: Instituto Interamericano de Cooperação para a agricultura (IICA); Recife: Secretaria de Planejamento do Estado de Pernambuco – Seplan, 1998. Disponível em: <http://repiica.iica.int/docs/B1128p/B1128p.pdf>. Acesso em: 30 de nov. 2023.

JUBILUT, Liliana Lyra *et al.* **Direitos Humanos e COVID-19 – Impactos em Direitos e para Grupos Vulneráveis**. Santos: Universidade Católica de Santos, 2020. Disponível em: <https://www.unisantos.br/wp-content/uploads/2020/06/Direitos-Humanos-e-Covid-19-Impactos-em-Direitos-e-para-Grupos-Vulner%C3%A1veis.pdf>. Acesso em: 14 de out. 2023.

KREIN, José Dari; COLOMBI, Ana Paula Fregnani. A reforma trabalhista em foco: Desconstrução da proteção social em tempos de neoliberalismo autoritário. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 40, p. 01-18, 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/X9zPP8bXjvTHTXK4wYqszk/?lang=pt>. Acesso em: 26 out. 23.

LINERO, Cibelle; ROCHA, Larissa Medeiros. Os desafios na manutenção do regime de teletrabalho no Brasil após a pandemia da Covid-19. **Revista Escola Judicial do Tribunal Regional do Trabalho da 4ª Região**, Porto Alegre, v. 2, n.º 4, p. 125-148, jul./dez. 2020.

LOPES, Brenner; AMARAL, Jefferson Ney; (superv.) WAHRENDORFF, Ricardo Caldas (coord.). **Políticas Públicas**: conceitos e práticas. Belo Horizonte: Sebrae, 2008. Disponível em: <http://www.mp.ce.gov.br/nespeciais/promulher/manuais/manual%20de%20politicass%20p%C3%9Ablicas.pdf>. Acesso em: 26 out. 2023.

MARTINEZ, Luciano. **Curso de direito do trabalho**. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2020.

MATTEI, Lauro. Emprego e desemprego em tempos de crise econômica e de reforma trabalhista. **Revista NECAT**, Florianópolis, v. 7, n. 13, p. 03-10, jan./jun. 2018. Disponível em <http://incubadora.periodicos.ufsc.br/index.php/necat/article/view/5282/5286>. Acesso em: 30 set. 2023

MASSARO, Rubens Luiz Schmidt Rodrigues. As Mudanças do Prêmio na Reforma Trabalhista – Crítica Dogmática. **Revista Síntese Trabalhista e Previdenciária**, v. 29, n. 354, p. 9-28, dez. 2018.

MOLINA, André Araújo. Direito do trabalho na pandemia. (COVID-19) Direito do Trabalho na Pandemia. **Revista Eletrônica do Tribunal Regional do Trabalho da 23ª Região**, Cuiabá, edição especial, p. 12-71, jun./2020. Cuiabá – MT: TRT: 23, 2020.

NAHAS, Thereza C. Tempos de crise: a vez dos Sindicatos no marco de medidas para conter a crise social e econômica: primeiras impressões sobre a MP 927/2020. **Revista Eletrônica do Tribunal Regional do Trabalho da 9ª Região**, Curitiba, n. 93, p. 34-36, out., 2020. Disponível em: <http://www.mflip.com.br/pub/escolajudicial/?numero=93&edicao=11483#page/57>. Acesso em: 12 out. 2023

NERI, Marcelo. **Bem-Estar Trabalhista, Felicidade e Pandemia**. Rio de Janeiro: FGV Social, 2021. Disponível em: <https://cps.fgv.br/FelicidadeNaPandemia>. Acesso em: 09 out. 2023.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - ONU. **Agenda 2030**. Brasília, 2015. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>. Acesso em: 02 out. 2023.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. **Pobreza extrema aumenta pela primeira vez em 20 anos, diz Banco Mundial**. 2020. Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2020/10/1728962>. Acesso em: 10 out. 2023.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO - OIT. **Estudos sobre crescimento com equidade**. Uma estratégia inovadora alavancada pela renda. Genebra: OIT, 2011. Disponível em: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-brasilia/documents/publication/wcms\\_227050.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-brasilia/documents/publication/wcms_227050.pdf). Acesso em: 24 set. 2023.

ORGANIZAÇÃO PANAMERICANA DE SAÚDE - OPAS; ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE - OMS. **Who Coronavirus (Covid-19) Dashboard**. Disponível em: <https://covid19.who.int/>. Acesso em: 08 out. 2023.

PAMPLONA FILHO, Rodolfo; FERNANDEZ, Leandro. Panorama das alterações trabalhistas durante a pandemia da Covid-19. **Revista Direito UNIFACS – Debate Virtual**, Salvador, n. 242, s.p, ago. 2020. Disponível em: <https://revistas.unifacs.br/index.php/redu/article/view/6821/4134>. Acesso em: 26 out. 2023.

POCHMANN, Márcio. Desafios e limites das políticas de emprego no Brasil. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 19, n. 1, p. 125-155, 1998.

PONT, Juarez Varallo. A pandemia de Covid-19 ampliará o (já) fragilizado mundo do trabalho, ou criará oportunidades para uma nova condição social? **Revista Eletrônica do Tribunal Regional do Trabalho da 9ª Região**, Curitiba, n. 93, p. 57- 68, out. 2020. Disponível em: <http://www.mflip.com.br/pub/escolajudicial/?numero=93&edicao=11483#page/57>. Acesso em: 12 out. 2023.

PORTES, Monick Raquel Silvestre da Silva. A necessidade de políticas públicas informacionais para as bibliotecas públicas do Brasil e os entraves para uma implementação bem sucedida. **Espaço Público**, Recife, v. 2, p. 78-88, dez. 2018. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/politicaspublicas/article/view/238600>. Acesso em 26 out. 2023.

RIBEIRO, Flávia Ferreira. **O impacto da pandemia e das medidas do governo nas relações de trabalho no setor siderúrgico**. 2020. Disponível em: [https://www.cesit.net.br/wp-content/uploads/2020/06/FI%3a%a1via\\_Ribeiro\\_IMPACTOS-DA-PANDEMIA-no-setor-siderurgico.pdf](https://www.cesit.net.br/wp-content/uploads/2020/06/FI%3a%a1via_Ribeiro_IMPACTOS-DA-PANDEMIA-no-setor-siderurgico.pdf). Acesso em: 12 out. 2023.

ROBORTELLA, Luiz Carlos Amorim; PERES, Antonio Galvão. Interpretação jurídica em tempos de pandemia. *In*: BELMONTE, Alexandre Agra; MARTINEZ, Luciano; MARANHÃO, Ney (coords.). **O Direito do Trabalho na crise da Covid-19**. Salvador: Jus Podivm, 2020. p. 75-88.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2014.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/soc/a/6YsWyBWZSdFgSqDVQhc4jm/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 26 out. 2023.

SOUZA, Marcelo José Lopes de. O território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. *In*: CASTRO, Elias; GOMES, Paulo César da Costa Gomes; CORRÊA, Roberto Lobato (orgs.) **Geografia**: conceitos e temas. 2. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000. p. 77-116.

THAINES, Aleteia Hummes. Sindemia. *In*: GRIEBELER, Marcos Paulo Dhein (org.). **Dicionário de Desenvolvimento Regional e Temas Correlatos**. 2. ed. Uruguaiana: Conceito, 2021. p. 816-818. Disponível em: [https://editoraconceito.com.br/dicionario\\_desenvolvimento](https://editoraconceito.com.br/dicionario_desenvolvimento). Acesso em: 25 set. 2023.

VÁSQUEZ, Alexis Sandoval. Derechos humanos y políticas públicas. **Reflexiones** 90, San José, n. 2, p. 101-114, 2011. Disponível em: <https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/reflexiones/article/view/1463/32380>. Acesso em: 26 out. 2023.

VIDIGAL, Luiz Antonio M.; MINHARRO, Erotilde Ribeiro dos Santos. Novas perspectivas para o trabalho no mundo pós-pandemia. **Revista do Tribunal do Trabalho da 2. Região**, São Paulo, n. 25, p. 48-65, 2021. Disponível em: <https://basis.trt2.jus.br/handle/123456789/13940>. Acesso em 10 out. 2023.

YUNIS, José Eduardo Dias; SANTOS, Murilo Angeli Dias dos. A possibilidade da flexibilização da legislação trabalhista diante da situação de excepcionalidade causada pela pandemia da Covid-19. **Revista do Tribunal do Trabalho da 2. Região**, São Paulo, n. 25, p. 92-102, 2021. Disponível em: <https://basis.trt2.jus.br/handle/123456789/13987>. Acesso em: 10 out. 2023.

ZYLBERSTAJN, Hélio; BALBINOTTO NETO, Giacomo. As teorias do desemprego e as políticas públicas do emprego. **Est. Econ**, São Paulo, v. 29, n. 1, p. 129-149, jan./mar. 1999. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/ee/article/download/117216/114822>. Acesso em: 26 out. 2023.

## CAPÍTULO 4

# AS NORMAS EMITIDAS PELO MINISTÉRIO DA SAÚDE E MEIO AMBIENTE, ENTRE 2020 E 2021, PARA ENFRENTAMENTO À COVID-19

*Kátia Ragnini Scherer  
Marcelino Meleu  
Viviane de Oliveira  
Tchessica Weber  
Gabrielly Saiber Lopes*



## AS NORMAS EMITIDAS PELO MINISTÉRIO DA SAÚDE E MEIO AMBIENTE, ENTRE 2020 E 2021, PARA ENFRENTAMENTO À COVID-19

*Kátia Ragnini Scherer<sup>22</sup>;  
Marcelino Meleu<sup>23</sup>;  
Viviane de Oliveira<sup>24</sup>;  
Tchessica Weber<sup>25</sup>;  
Gabrielly Saiber Lopes<sup>26</sup>*

### 1. Identificação do projeto

Pesquisar e analisar as normas emitidas pelo Poder Executivo Federal brasileiro entre os anos de 2020 e 2021 para o enfrentamento do COVID-19, e seus impactos no cumprimento do objetivo 16 da Agenda 2030 da ONU.

### 2. Objeto

O presente relatório tem como objeto demonstrar o andamento do projeto, desde a coleta das normas do Poder Executivo Federal entre os anos de 2020 e 2021 para o enfrentamento do COVID-19 e a análise das normas emitidas pelo Ministério da Saúde e Ministério do Meio Ambiente.

---

<sup>22</sup> Doutora em Direito Público. Professora e pesquisadora no Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito da Universidade Regional de Blumenau -FURB (PPGD-FURB). Líder do Grupo de Pesquisa: Direitos fundamentais, cidadania Justa na linha de pesquisa: sustentabilidade socioambiental, ecocomplexidade, políticas públicas sanitárias. Membro do Grupo de Pesquisa Direito, Risco e Ecocomplexidade.

<sup>23</sup> Doutor e Pós-Doutor em Direito Público. Docente permanente dos cursos de Graduação e Mestrado em Direito da Universidade Regional de Blumenau (FURB). Líder do Grupo de Pesquisa FURB/CNPq “Direitos Humanos, Dignidade & Reconhecimento”. Membro da Rede Brasileira de Pesquisa Jurídica em Direitos Humanos.

<sup>24</sup> Mestranda em Direito na Universidade Regional de Blumenau (FURB).

<sup>25</sup> Mestranda em Direito na Universidade Regional de Blumenau (FURB). Membro do Grupo de Pesquisa FURB/CNPq “Direitos Humanos, Dignidade & Reconhecimento”.

<sup>26</sup> Mestranda em Direito na Universidade Regional de Blumenau (FURB). Membro do Grupo de Pesquisa FURB/CNPq “Direitos Humanos, Dignidade & Reconhecimento”.

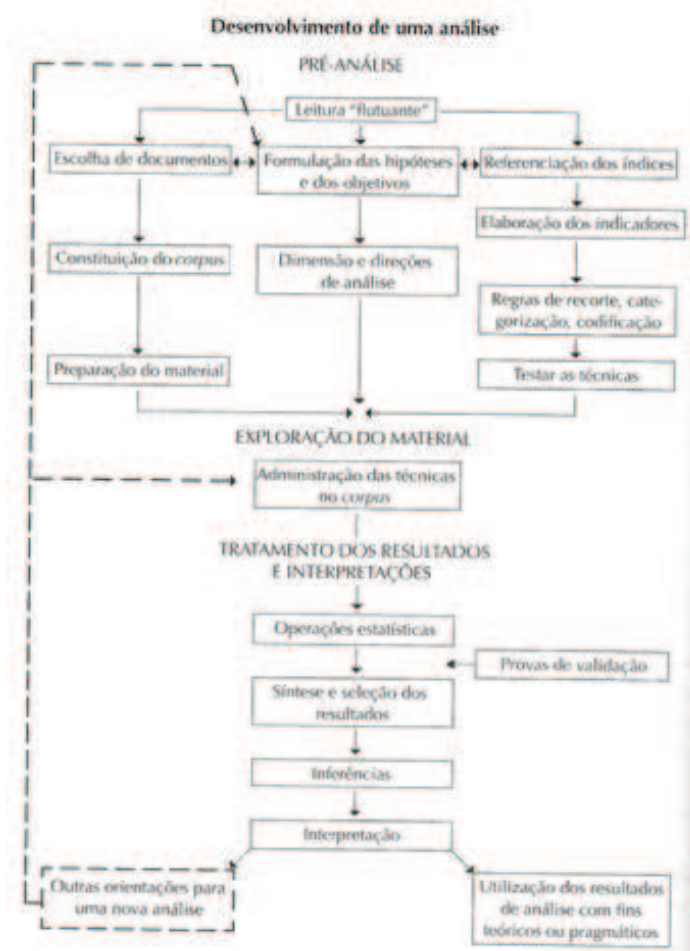


## 3. Metas

| META                                                                                                                                                                                                                                                            | DESCRIÇÃO                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | SITUAÇÃO                                                      |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------|
| META 1 - Atingir o objetivo específico que se propõe a selecionar, analisar e sistematizar as normas editadas pelo Executivo Federal brasileiro, nos anos de 2020 e 2021, relacionadas as metas descritas no ODS 16 da agenda 2030 proposta pela ONU.           | a) Identificar e selecionar as normas editadas pelo Executivo Federal brasileiro, nos anos de 2020 e 2021, relacionadas as metas descritas no ODS 16 da agenda 2030 proposta pela ONU - Realizada por meio de pesquisa documental, com a utilização computador portátil com acesso à internet.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | Concluído                                                     |
|                                                                                                                                                                                                                                                                 | b) Analisar as normas selecionadas quanto sua validade, eficácia e efetividade - Realizada por meio de pesquisa documental e bibliográfica, com a utilização de computador portátil com acesso à internet.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | Concluído                                                     |
| META 2 - Atingir o objetivo específico que se propõe a especificar as normas editadas pelo Executivo Federal brasileiro, nos anos de 2020 e 2021, que estabelecem políticas públicas de enfrentamento do COVID-19 que impactam no (des)cumprimento do ODS 16.   | a) Identificar e sistematizar as normas editadas pelo Executivo Federal brasileiro, nos anos de 2020 e 2021, que estabelecem políticas públicas de enfrentamento do COVID-19 que impactam no (des)cumprimento do ODS 16 da agenda 2030 proposta pela ONU - Realizada por meio de pesquisa documental, com a utilização de computador portátil com acesso à internet                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | Concluído (Ministério da Saúde e Ministério do Meio Ambiente) |
| META 3 - Atingir o objetivo específico que se propõe a discutir a eficácia das normas editadas pelo Executivo Federal brasileiro no período 2020 e 2021, considerando a variável da pandemia causada pelo COVID-19, bem como, os impactos das referidas normas. | a) Discutir a eficácia das normas previamente selecionadas e sistematizadas nas dimensões: 1) Combate à violência; 2) Exercício da democracia com participação popular no estabelecimento de políticas públicas; 3) Direito sanitário, a partir da gestão da catástrofe sanitária prevista no Plano de Contingência do Ministério da Saúde para enfrentamento da pandemia da COVID-19, entre 2021 e 2021; 4) Relações privadas e proteção das liberdades fundamentais, no que tange aos contratos, propriedade intelectual, consumo, família e sucessões - Realizada por meio de pesquisa documental e bibliográfica, com utilização de computador portátil com acesso à internet. | Concluído (letra “a”, número 3)                               |

## 4. Método de Pesquisa

No primeiro momento da pesquisa, fora realizada a coleta de dados da legislação pertinente ao objeto, sendo utilizado o método de análise e abordagem preponderantemente de Análise de Conteúdo de dados qualitativos de Laurence Bardin. Nesse sentido, é importante estabelecer que a organização de análise de conteúdo para Bardin (2016, p. 63), gira em torno de três fases cronológicas, quais sejam: *pré-análise*, *exploração do material* e o *tratamento de resultados*, a *inferência* e a *interpretação*, conforme imagem a seguir:



### 4.1 Pré-análise

A etapa da pré-análise consiste na

[...] fase de organização propriamente dita. Corresponde a um período de intuições, mas tem por objetivo tornar operacionais e sistematizar as ideias iniciais, de maneira a conduzir a um esquema preciso do desenvolvimento das operações sucessivas, num plano de análise (BARDIN, 2016, p. 63).

Em outras palavras, é na pré-análise que os pesquisadores passam a organizar o material que será fundamental para que os dados coletados se tornem úteis para a pesquisa. Portanto, é nesse momento que os pesquisadores sistematizam as ideias preliminares em quatro etapas, sendo elas: *a leitura flutuante; escolha dos documentos; reformulações de objetivos e hipóteses e a formulação de indicadores, as quais nos darão fim à preparação do material como um todo* (BARDIN, 2016, p. 63), abaixo especificadas.

Para tanto, nessa primeira etapa, que tem como escopo a organização inicial da pesquisa, a equipe teve três missões: a escolha da legislação submetida à análise, a formulação das hipóteses e dos objetivos e a elaboração de indicadores que fundamentem a interpretação final.

Com a finalização dessas tarefas, foi concluída a meta 1 (letras “a” e “b”) estabelecidas no projeto.

#### 4.1.1 Leitura “flutuante”

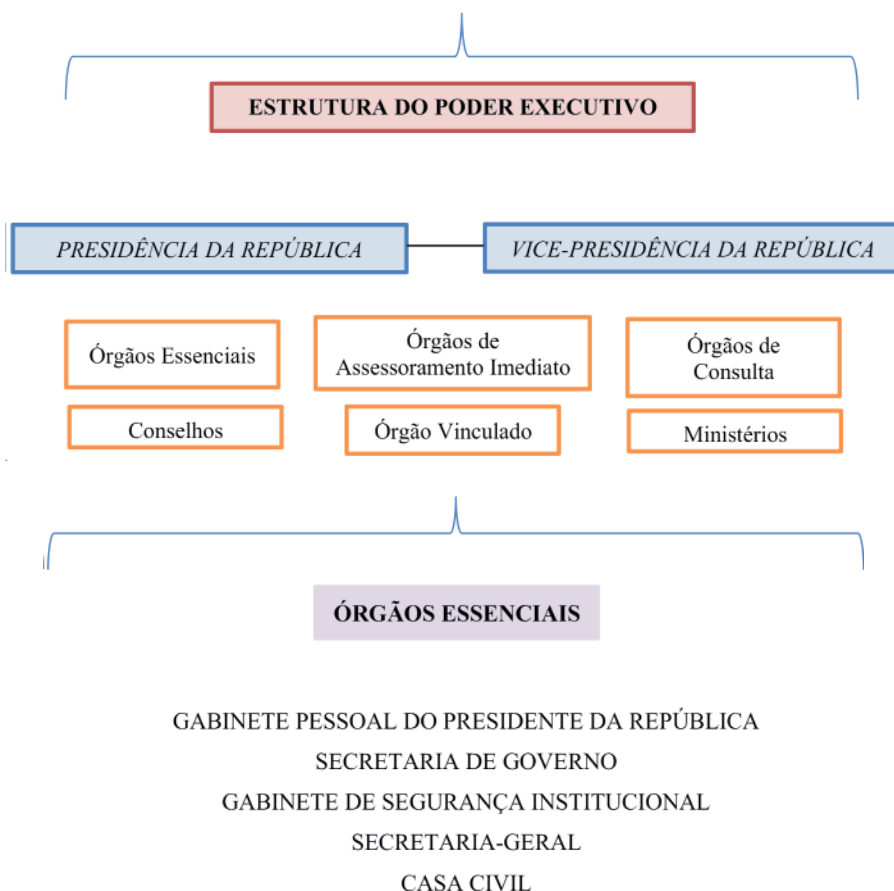
Bardin revela que a primeira atividade, chamada de leitura “flutuante”, por uma analogia da atitude de um psicanalista, consiste especialmente em estabelecer um contato com os documentos a analisar posteriormente, justamente para conhecer o seu texto deixando-se invadir por impressões e orientações. Dessa forma, pouco a pouco, a leitura acaba se tornando mais precisa, em função de hipóteses emergentes, da projeção de teorias adaptadas sobre o material e da possível aplicação de técnicas utilizadas sobre materiais análogos (BARDIN, 2016, p. 64).

Neste contexto, aplicando-se a teoria de Bardin para o projeto de pesquisa em questão, o compilado da Legislação COVID-19 extraído por meio de pesquisa no Diário Oficial da União – DOU (<https://www.in.gov.br/consulta/-/buscar>) e Legislação COVID-19 disponível no site do planalto ([http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/Portaria/quadro\\_portaria.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Portaria/quadro_portaria.htm)) tornou-se o objeto de análise inicial.

#### 4.1.2 Escolha dos documentos

No que tange a escolha dos documentos que se realiza logo após a conclusão da leitura “flutuante”, Bardin explicita que o universo de análise pode ser determinado *a priori*, pois é nesse momento que se realiza a constituição do *corpus* a analisar. Isso posto, o objetivo, nessa etapa é determinado e, por conseguinte, convém escolher o universo de documentos suscetíveis de fornecer informações sobre o problema levantado (BARDIN, 2016, p. 64).

Nesse sentido, tendo em vista que o problema do presente projeto é analisar as normas emitidas pelo Poder Executivo Federal brasileiro entre os anos 2020 e 2021 para o enfrentamento do COVID-19, e seus impactos no cumprimento do objetivo 16 da Agenda 2030 da ONU, nota-se que o objeto determinado foi o universo das normas do Poder Executivo Federal, conforme o organograma que segue.



**ÓRGÃOS DE ASSESSORAMENTO IMEDIATO**

ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
ASSESSORIA ESPECIAL DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA

**ÓRGÃOS DE CONSULTA**

CONSELHO DA REPÚBLICA  
CONSELHO DE DEFESA NACIONAL

**CONSELHOS**

CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL  
CONSELHO DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL  
CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA ENERGÉTICA  
CONSELHO NACIONAL DE INTEGRAÇÃO DE POLÍTICAS DE TRANSPORTES

**ÓRGÃO VINCULADO**

COMISSÃO DE ÉTICA PÚBLICA

**MINISTÉRIOS**

|                                            |                                           |
|--------------------------------------------|-------------------------------------------|
| 1. JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA             | 12. COMUNICAÇÕES                          |
| 2. ESTADO DA DEFESA                        | 13. CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÕES       |
| 3. RELAÇÕES EXTERIORES                     | 14. MEIO AMBIENTE                         |
| 4. ECONOMIA                                | 15. TURISMO                               |
| 5. INFRAESTRUTURA                          | 16. DESENVOLVIMENTO REGIONAL              |
| 6. AGRICULTURA, PECUNIÁRIA E ABASTECIMENTO | 17. CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO          |
| 7. EDUCAÇÃO                                | 18. MULHER, FAMÍLIA E DIREITOS HUMANOS    |
| 8. TRABALHO E PREVIDÊNCIA                  | 19. PRESIDENTE DO BANCO CENTRAL DO BRASIL |
| 9. CIDADANIA                               |                                           |
| 10. SAÚDE                                  |                                           |
| 11. MINAS E ENERGIA                        |                                           |

Tendo em vista a constatação do universo a ser direcionado para a pesquisa em questão, ficou evidenciado pelas bolsistas que o compilado da Legislação COVID-19 disponível no planalto ([http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/Portaria/quadro\\_portaria.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Portaria/quadro_portaria.htm)) que contava com a totalidade de 646 normas emitidas era insuficiente quando comparado com o universo do Diário Oficial da União – DOU (<https://www.in.gov.br/consulta/-/buscar>) que apresentava uma monta de 22.111 atos emitidos durante o período de 2020 a 2021, pelos filtros: coronavírus, COVID-19 e SARS-Cov. Motivo pelo qual o universo contou com a análise conjunta de ambos os acessos de pesquisa, realizando num momento posterior uma busca específica, quer seja, órgão por órgão, junto ao Diário Oficial da União – DOU, sempre excluindo eventuais repetições e duplicidades em relação ao compilado da Legislação COVID-19.

#### 4.1.3 Formulação das hipóteses e objetivos

Em relação a formulação das hipóteses e objetivos Bardin revela que as hipóteses devem conter uma suposição, intuição, que permanece em suspenso enquanto não for submetida à prova de dados seguros. De forma contrária, os objetivos consistem na finalidade geral a que se propõe, isto é, o quadro teórico ou pragmático, no qual os resultados obtidos serão utilizados (2016, p. 65).

Isso posto, para a organização da pesquisa formulou-se a seguinte hipótese: mesmo que entre os anos de 2020 e 2021 uma grande quantidade de normas tenha sido

emitida sobre o tema COVID-19 pelo Poder Executivo Federal, poucas se mostraram eficazes para fins de mitigação dos impactos causados pela situação de emergência em saúde pública. Já em relação ao objetivo, cumpre esclarecer que a intenção foi selecionar e coletar as normas editadas pelo Poder Executivo Federal entre os anos de 2020 e 2021 relacionadas ao COVID-19, analisando-as por intermédio de indicadores estabelecidos para, ao final, após a análise do indicador selecionado, comprovar ou não a hipótese supra.

#### *4.1.4 Referenciação dos índices e elaboração dos indicadores*

Bardin ensina que enquanto os índices fornecem indícios da mensagem, ou seja, do conteúdo, os indicadores são os elementos que asseguram os índices previamente estabelecidos (2016, p. 66). Assim sendo, verifica-se que os índices iniciais da pesquisa foram as normas contidas nos Ministérios atrelados ao Poder Executivo Federal, respeitando a amostra do período de 2020 e 2021. De outro norte, os indicadores para assegurar os índices foram, inicialmente, os filtros coronavírus, COVID-19 e SARS-Cov.

### **5. Preparação do material**

No que diz respeito a preparação do material respeitando uma das etapas dentro da pré-análise, Bardin evidencia que essa fase compreende uma preparação material, como o nome já diz e, eventualmente, uma preparação formal (2016, p. 66). À vista disso, pode-se considerar como preparação material o conhecimento da estrutura do Poder Executivo Federal, os Ministérios vinculados e seus órgãos, bem como quais atos servem de parâmetro da pesquisa (Portaria, Resolução, Portaria Conjunta, Instrução Normativa, Recomendação, Retificação, Ato e Ato Normativo) e, como preparação formal a própria formação da tabela com os dados coletados.

#### **OBS: Critérios de restrição e exclusão de atos para a formação do corpus:**

No primeiro contato com o universo de normas, constatou-se que havia um grande volume de atos publicizados pelo Poder Executivo com caráter unicamente administrativo, ou seja, diziam respeito aos critérios organizacionais que não se inseriam no escopo do projeto de pesquisa e, portanto, se excluía dos requisitos de avaliação exigidos pelo projeto e definidos em seus objetivos e hipóteses de pesquisa. Nesse contexto, o primeiro critério estabelecido para a exclusão de atos foi desconsiderar todos aqueles publicados que não tivessem a característica própria de norma/legislação, até porque, “nem todo ato é norma”.

Assim, como a pesquisa se encontra vinculada exclusivamente as normas do Poder Executivo Federal emitidas nos anos de 2020 e 2021, os seguintes atos que se

seguem foram excluídos por não preencherem o requisito obrigatório - Extrato de Dispensa de Licitação, Extrato de Contrato, Aviso de Licitação, Pregão, Extrato de Termo Aditivo, Extrato, Edital, Extrato de Convênio, Aviso de Chamamento Público, Extrato de Registro de Preços, Aviso, Extrato de Inexigibilidade de Licitação, Extrato de Acordo de Cooperação Técnica, Extrato de Compromisso, Aviso de Licitação, Consulta Pública, Resultado de Julgamento, Aviso de Dispensa de Licitação, Extrato de Termo de Execução Descentralizada, Aviso de Audiência Pública, Aviso de Suspensão, Extrato de Ajuste, Extrato de Doação, Aviso de Coleta de Preço, Aviso de Retificação, Aviso de Revogação, Edital de Convocação, Edital de Processo Seletivo, Edital de Concurso Público, Edital de Notificação, Aviso de Retificação, Edital de Citação, Extrato da Ata, Ata, Aviso de Alteração, Aviso de Prorrogação e Aviso de Aditamento.

## 6. Explicação da construção da tabela geral

Inicialmente, cabe mencionar que foram coletadas 646 normas emitidas pelo Poder Executivo Federal nos anos de 2020 e 2021 junto ao compilado de Legislação COVID-19 (<http://www4.planalto.gov.br/legislacao/>).

### *Legislação COVID-19*





**Legislação COVID-19**

Estamos em atualização diária dos atos normativos sobre a COVID-19. Para atualização das informações pressione **Ctrl + F5**.

*Nota: para prints e relatórios de pesquisas clique em: Consultar*

| Atos                                                                                          | Evento                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <a href="#">Lei nº 14.347, de 29.5.2022</a><br>Publicada no DOU de 29.5.2022                  | Altera o artigo extraordinário em favor do Ministério da Saúde no caso de R\$ 4.412.000.000,00 para ações relacionadas à prevenção de riscos, para o Rio de Janeiro.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| <a href="#">Lei nº 14.343, de 10.5.2022</a><br>Publicada no DOU de 25.5.2022                  | Autoriza o Poder Executivo Federal a criar, em caráter de emergência, com o intuito de garantir a segurança humana e a preservação ambiental.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| <a href="#">Ementa Constitucional nº 170, de 27.4.2022</a><br>Publicada no DOU de 28.4.2022   | Altera o Art. 4º das Disposições Constitucionais Transitórias para determinar a responsabilização dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e dos agentes públicos civis em relação ao descumprimento das obrigações previstas no art. 202º e 203º do Estatuto do Juiz do Trabalho em 2017 da Constituição Federal e de outras providências.                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| <a href="#">Portaria nº 312, de 22.4.2022</a><br>Publicada no DOU de 22.4.2022 - Edição extra | Declara o encerramento da Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN) em decorrência da infecção humana por novo coronavírus (2019-nCoV) e revoga a Portaria SGM/MS nº 188, de 2 de fevereiro de 2020.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| <a href="#">Ministerio de Voto Total nº 178, de 5.4.2022</a><br>Publicada no DOU de 5.4.2022  | Projeto de Lei Complementar nº 73, de 2021, que dispõe sobre a aplicação de recursos do Fundo Nacional de Cultura para garantir ações emergenciais destinadas ao setor cultural, altera o Lei Complementar nº 101, de 9 de maio de 2000, (Lei de Responsabilidade Fiscal), para não considerar, no âmbito de atuação, os municípios, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, para a realização de atividades culturais, sociais e econômicas no setor cultural decorrentes de calamidades públicas ou pandemias; e altera o Lei nº 8.212, de 23 de dezembro de 1991, para atribuir recursos ao Fundo Nacional de Cultura (FNCU). |
| <a href="#">Portaria nº 570, de 1.4.2022</a><br>Publicada no DOU de 1.4.2022 - Edição extra   | Dispõe sobre medidas emergenciais e temporárias para entrada no País, nos termos da Lei nº 13.979, de 06 de fevereiro de 2020.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |

Foram apanhados os seguintes dados de cada norma encontrada: **Ato, Número, Data da Emissão, Ministério correspondente, Ementa, Link de Acesso e Ano**

### Configuração da Tabela Informativa de Dados Coletados

| A         | Nº | DATA       | EMISSÃO             | EMENDA                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | LINK                                                                                                                                                                                  | ANO  |
|-----------|----|------------|---------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|
| Portaria  | 5  | 02/12/2020 | Ministério da Saúde | Institui o Comitê Permanente no âmbito do Regional, Quarta e Quinta Circunscrições da Amara para fins de acompanhar, avaliar e atualizar os procedimentos para o registro e autorização de uso emergencial de vacinas Covid-19.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | <a href="https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2020/2020-12/Portaria/2020-120998813.htm">https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2020/2020-12/Portaria/2020-120998813.htm</a>   | 2020 |
| Portaria  | 5  | 28/12/2020 | Ministério da Saúde | Supervisiona e monitora o desempenho da equipe de COVID-19 no âmbito da Tabela dos Riscos Integrada no âmbito de atuação do Distrito Sanitário Especial Indígena - Região e Sítio.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | <a href="https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2020/2020-12/Portaria/2020-120998814.htm">https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2020/2020-12/Portaria/2020-120998814.htm</a>   | 2020 |
| Portaria  | 5  | 09/10/2020 | Ministério da Saúde | O COORDENADOR GERAL DO DISTRITO SANITÁRIO ESPECIAL, REGIONAL DO DISTRITO SANITÁRIO ESPECIAL, no uso de competências que lhe são delegadas pela Portaria nº 183, de 26 de janeiro de 2019, publicada no DOU de 30 de janeiro de 2019 e considerando o Decreto nº 9.745, de 17 de maio de 2019, e que define que compete aos Distritos Sanitários Especiais Indígenas (DSIs) coordenar, supervisionar, monitorar, avaliar e executar as atividades de Subcentro de Referência à Saúde Indígena, no âmbito de suas competências, observadas as práticas de saúde e as modalidades tradicionais e a sua integração com as modalidades existentes do Sistema Único de Saúde no âmbito do Distrito Sanitário Especial Indígena. | <a href="https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2020/2020-10/Portaria/2020-121000010.htm">https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2020/2020-10/Portaria/2020-121000010.htm</a>   | 2020 |
| Resolução | 5  | 03/09/2021 | Ministério da Saúde | Dispõe sobre a Política Nacional de Saúde Suplementar para o enfrentamento da COVID-19 (PNS/COVID-19).                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | <a href="https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2021/2021-09/Resolucao/2021-042860124.htm">https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2021/2021-09/Resolucao/2021-042860124.htm</a> | 2021 |

Na sequência, fora realizada uma busca no Diário Oficial da União – DOU (<https://www.in.gov.br/consulta/-/buscar>) a fim de confirmar a quantidade de normas visualizadas na coletânea de Legislação COVID-19 acima elencada, isto é, para a ratificação do universo.

Logo, para a realização dessa busca, as bolsistas se utilizaram das seguintes informações:

- termo a ser buscado:** foram utilizados os filtros coronavírus, COVID-19 e SARS-Cov - tendo em vista o foco da pesquisa que diz respeito a pandemia da COVID-19;
- pesquisa avançada:** efetuou-se a busca restrita a data de 01/01/2020 a 31/12/2021 - já que o interesse da pesquisa se concentrava no período de 2020 e 2021.
- organização principal:** sempre selecionado o Ministério da busca específica – para realizar uma análise quantitativa relativa as normas de

fato emitidas pelo Poder Executivo Federal.

**d) tipo de ato:** foram empregados os filtros *Portaria*, *Resolução*, *Portaria Conjunta*, *Instrução Normativa*, *Recomendação*, *Retificação*, *Ato* e *Ato Normativo* – conforme explicação descrita na observação contida no item “5 PREPARAÇÃO DO MATERIAL”.

### *Exemplificação do Campo de pesquisa no Diário Oficial da União*

**COVID**  
Coronavírus  
Sars-Cov-2

**Diário Oficial da União**  
Pesquisa

Informe o termo que deseja pesquisar nas Edições do Diário Oficial

2020 e 2021

Organização Principal: Selecionar Organização Principal

Organização Subordinada: Selecionar Organização Subordinada

Tipo de Ato: Selecionar o Tipo de Ato

**Órgãos**

- Ministério do Desenvolvimento Regional
- Ministério da Economia
- Ministério da Educação
- Ministério da Infraestrutura
- Ministério da Justiça e Segurança

**Portaria, Resolução, Portaria Conjunta, Instrução Normativa, Recomendação, Retificação, Ato e Ato Normativo**

Como consequência dessa busca, verificou-se que o universo de normas era muito maior do que o compilado disponibilizado pelo planalto, pois se tratava de um universo do Diário Oficial da União de 22.111 atos. Desse modo, sentiu-se a necessidade de realizar uma pesquisa concomitante entre os dois campos de acesso a pesquisa.

Em decorrência dessa constatação, passou-se a incluir, além daquelas já coletadas enquanto resultado da Legislação COVID-19, as normas encontradas junto ao Diário Oficial da União na tabela criada para a coleta dos dados. Onde foram apuradas as seguintes informações, como um resultado preliminar:

| ÓRGÃO                            | UNIVERSO                                                         | COLETA                                 |
|----------------------------------|------------------------------------------------------------------|----------------------------------------|
| Ministério da Cidadania          | <b>644 atos</b>                                                  | <b>155 normas coletadas</b>            |
|                                  | COVID – 184 atos<br>CORONAVÍRUS – 144 atos<br>SARS-COV – 2 atos  | 2020 – 110 normas<br>2021 – 45 normas  |
| Casa Civil e Atos da Presidência | <b>466 atos</b>                                                  | <b>477 normas coletadas</b>            |
|                                  | COVID – 275 atos<br>CORONAVÍRUS – 158 atos<br>SARS-COV – 31 atos | 2020 – 329 normas<br>2021 – 148 normas |

|                                                                |                                                                       |                                        |
|----------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------|----------------------------------------|
| <b>Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos</b> | <b>173 atos</b>                                                       | <b>36 normas coletadas</b>             |
|                                                                | COVID – 111 atos<br>CORONAVÍRUS – 59 atos<br>SARS-COV – 3 atos        | 2020 – 23 normas<br>2021 – 13 normas   |
| <b>Ministério da Educação</b>                                  | <b>9.657 atos</b>                                                     | <b>423 normas coletadas</b>            |
|                                                                | COVID – 6.164 atos<br>CORONAVÍRUS – 3.045 atos<br>SARS-COV – 448 atos | 2020 – 258 normas<br>2021 – 165 normas |
| <b>Ministério de Minas e Energia</b>                           | <b>503 atos</b>                                                       | <b>70 normas coletadas</b>             |
|                                                                | COVID – 319 atos<br>CORONAVÍRUS – 179 atos<br>SARS-COV – 5 atos       | 2020 – 41 normas<br>2021 – 29 normas   |
| <b>Ministério da Infraestrutura</b>                            | <b>790 atos</b>                                                       | <b>283 normas coletadas</b>            |
|                                                                | COVID – 607 atos<br>CORONAVÍRUS – 161 atos<br>SARS-COV – 22 atos      | 2020 – 114 normas<br>2021 – 169 normas |
| <b>Ministério da Defesa</b>                                    | <b>1.783 atos</b>                                                     | <b>173 normas coletadas</b>            |
|                                                                | COVID – 1.316 atos<br>CORONAVÍRUS – 409 atos<br>SARS-COV – 58 atos    | 2020 – 100 normas<br>2021 – 73 normas  |
| <b>Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento</b>     | <b>280 atos</b>                                                       | <b>58 normas coletadas</b>             |
|                                                                | COVID – 195 atos<br>CORONAVÍRUS – 77 atos<br>SARS-COV – 8 atos        | 2020 – 32 normas<br>2021 – 26 normas   |
| <b>Ministério do Meio Ambiente</b>                             | <b>266 atos</b>                                                       | <b>55 normas coletadas</b>             |
|                                                                | COVID – 149 atos<br>CORONAVÍRUS – 115 atos<br>SARS-COV – 2 atos       | 2020 – 47 normas<br>2021 – 8 normas    |
| <b>Ministério das Relações Exteriores</b>                      | <b>3 atos</b>                                                         | <b>3 atos</b>                          |
|                                                                | COVID – 0 atos<br>CORONAVÍRUS – 3 atos<br>SARS-COV – 0 atos           | 2020 – 3 normas<br>2021 – 0 normas     |
| <b>Ministério da Economia</b>                                  | <b>2.660 atos</b>                                                     | <b>788 normas coletadas</b>            |
|                                                                | COVID – 1.521 atos<br>CORONAVÍRUS – 980 atos<br>SARS-COV – 159 atos   | 2020 – 587 normas<br>2021 – 201 normas |
| <b>Ministério da Justiça e Segurança Pública</b>               | <b>961 atos</b>                                                       | <b>73 normas coletadas</b>             |
|                                                                | COVID – 620 atos<br>CORONAVÍRUS – 305 atos<br>SARS-COV – 36 atos      | 2020 – 57 normas<br>2021 – 16 normas   |
| <b>Ministério do Desenvolvimento Regional</b>                  | <b>362 atos</b>                                                       | <b>171 normas coletadas</b>            |
|                                                                | COVID – 292 atos<br>CORONAVÍRUS – 66 atos<br>SARS-COV – 4 atos        | 2020 – 85 normas<br>2021 – 86 normas   |
| <b>Ministério das Comunicações</b>                             | <b>86 atos</b>                                                        | <b>15 normas coletadas</b>             |
|                                                                | COVID – 58 atos<br>CORONAVÍRUS – 28 atos<br>SARS-COV – 0 atos         | 2020 – 5 normas<br>2021 – 10 normas    |

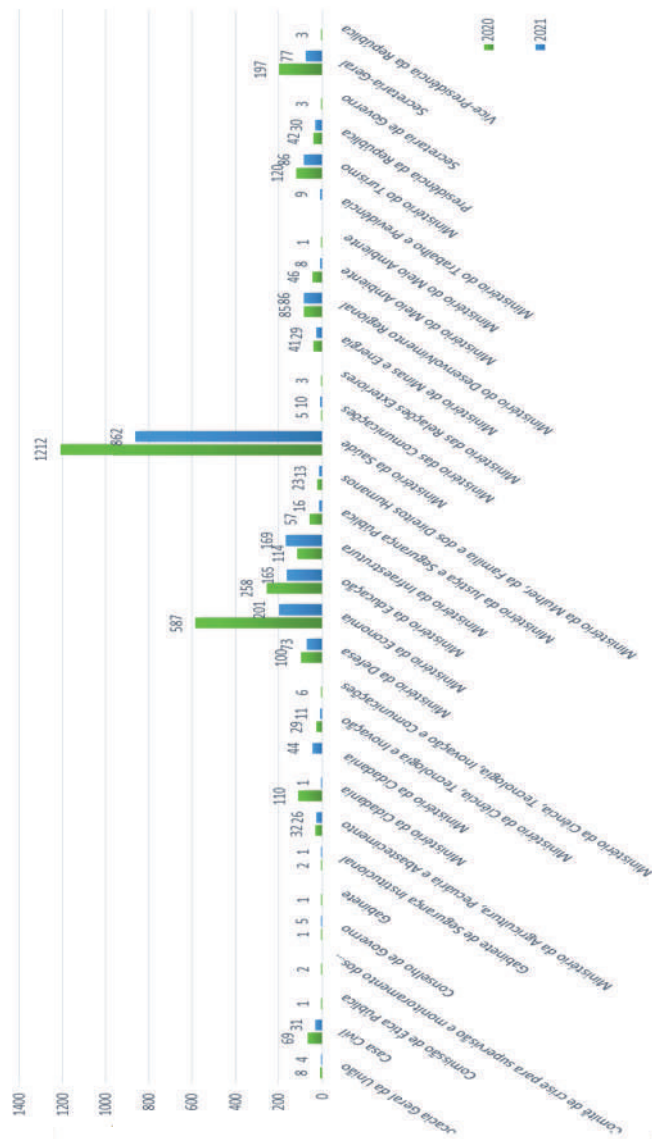
|                                                                             |                                                                       |                                          |
|-----------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------|------------------------------------------|
| <b>Ministério da Ciência, da Tecnologia e da Inovação</b>                   | <b>456 atos</b>                                                       | <b>46 normas coletadas</b>               |
|                                                                             | COVID – 221 atos<br>CORONAVÍRUS – 141 atos<br>SARS-COV – 94 atos      | 2020 – 35 normas<br>2021 - 11 normas     |
| <b>Ministério da Ciência, da Tecnologia, da Inovação e das Comunicações</b> | <b>170 atos</b>                                                       | <b>6 normas coletadas</b>                |
|                                                                             | COVID – 86 atos<br>CORONAVÍRUS – 60 atos<br>SARS-COV – 24 atos        | 2020 – 6 normas<br>2021 - 0 normas       |
| <b>Ministério do Turismo</b>                                                | <b>374 atos</b>                                                       | <b>206 normas coletadas</b>              |
|                                                                             | COVID – 264 atos<br>CORONAVÍRUS – 104 atos<br>SARS-COV – 3 atos       | 2020 – 120 normas<br>2021 – 86 normas    |
| <b>Ministério do Trabalho e Previdência</b>                                 | <b>62 atos</b>                                                        | <b>9 normas coletadas</b>                |
|                                                                             | COVID – 33 atos<br>CORONAVÍRUS – 16 atos<br>SARS-COV – 13 atos        | 2020 – 0 normas<br>2021 – 9 normas       |
| <b>Ministério da Saúde</b>                                                  | <b>5.588 atos</b>                                                     | <b>2.074 normas coletadas</b>            |
|                                                                             | COVID – 3.030 atos<br>CORONAVÍRUS – 1.878 atos<br>SARS-COV – 680 atos | 2020 – 1.212 normas<br>2021 – 862 normas |

Através dos dados preliminares constatou-se que de um universo de 22.111 atos do Diário Oficial da União, apenas 5.115 normas possuem vínculo direto com a pesquisa.

|                 |                            |
|-----------------|----------------------------|
| <b>UNIVERSO</b> | <b>22.111 ATOS</b>         |
| <b>COLETA</b>   | <b>5.115 NORMAS</b>        |
|                 | <b>2020 – 3.158 NORMAS</b> |
|                 | <b>2021 – 1.957 NORMAS</b> |

Isso posto, foi confeccionado o seguinte gráfico informativo a partir da tabela do Excel, para proporcionar um panorama geral das atividades realizadas até esse período:

GRÁFICO EXEMPLIFICATIVO



## 7. Reanálise

Em um segundo momento de análise quantitativa, constatou-se a duplicidade de alguns atos cadastrados na planilha geral. Definiu-se assim, a revisão completa das planilhas de dados, fixando-se novo critério de exclusão para os atos que tenham sido cadastrados em duplicidade a partir da conferência dos seguintes dados: Número do Ato, Tipo do Ato, Data de Publicação e Ementa. Da conferência realizada e correção das planilhas de dados, foram constatados os seguintes resultados:

| ÓRGÃO                                                   | UNIVERSO                                                              | COLETA                                                                |
|---------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------|
| Ministério da Cidadania                                 | <b>644 atos</b>                                                       | <b>155 normas coletadas</b>                                           |
|                                                         | COVID – 184 atos<br>CORONAVÍRUS – 144 atos<br>SARS-COV – 2 atos       | 2020 – 110 normas<br>2021 – 45 normas                                 |
|                                                         | <b>REANÁLISE</b>                                                      | <b>154 normas coletadas</b><br>2020 – 110 normas<br>2021 – 44 normas  |
| Casa Civil e Atos da Presidência                        | <b>466 atos</b>                                                       | <b>477 normas coletadas</b>                                           |
|                                                         | COVID – 275 atos<br>CORONAVÍRUS – 158 atos<br>SARS-COV – 31 atos      | 2020 – 329 normas<br>2021 – 148 normas                                |
|                                                         | <b>REANÁLISE</b>                                                      | <b>461 normas coletadas</b><br>2020 – 320 normas<br>2021 – 141 normas |
| Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos | <b>173 atos</b>                                                       | <b>36 normas coletadas</b>                                            |
|                                                         | COVID – 111 atos<br>CORONAVÍRUS – 59 atos<br>SARS-COV – 3 atos        | 2020 – 23 normas<br>2021 – 13 normas                                  |
|                                                         | <b>REANÁLISE</b>                                                      | <b>36 normas coletadas</b><br>2020 – 23 normas<br>2021 – 13 normas    |
| Ministério da Educação                                  | <b>9.657 atos</b>                                                     | <b>423 normas coletadas</b>                                           |
|                                                         | COVID – 6.164 atos<br>CORONAVÍRUS – 3.045 atos<br>SARS-COV – 448 atos | 2020 – 258 normas<br>2021 – 165 normas                                |
|                                                         | <b>REANÁLISE</b>                                                      | <b>338 normas coletadas</b><br>2020 – 197 normas<br>2021 – 141 normas |
| Ministério de Minas e Energia                           | <b>503 atos</b>                                                       | <b>70 normas coletadas</b>                                            |
|                                                         | COVID – 319 atos<br>CORONAVÍRUS – 179 atos<br>SARS-COV – 5 atos       | 2020 – 41 normas<br>2021 – 29 normas                                  |
|                                                         | <b>REANÁLISE</b>                                                      | <b>66 normas coletadas</b><br>2020 – 37 normas<br>2021 – 29 normas    |
| Ministério da Infraestrutura                            | <b>790 atos</b>                                                       | <b>283 normas coletadas</b>                                           |
|                                                         | COVID – 607 atos<br>CORONAVÍRUS – 161 atos<br>SARS-COV – 22 atos      | 2020 – 114 normas<br>2021 – 169 normas                                |
|                                                         | <b>REANÁLISE</b>                                                      | <b>234 normas coletadas</b><br>2020 – 105 normas<br>2021 – 129 normas |



|                                                            |                                                                     |                                        |
|------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------|----------------------------------------|
| <b>Ministério da Defesa</b>                                | <b>1.783 atos</b>                                                   | <b>173 normas coletadas</b>            |
|                                                            | COVID – 1.316 atos<br>CORONAVÍRUS – 409 atos<br>SARS-COV – 58 atos  | 2020 – 100 normas<br>2021 – 73 normas  |
|                                                            | <b>REANÁLISE</b>                                                    | <b>153 normas coletadas</b>            |
|                                                            |                                                                     | 2020 – 80 normas<br>2021 – 73 normas   |
| <b>Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento</b> | <b>280 atos</b>                                                     | <b>58 normas coletadas</b>             |
|                                                            | COVID – 195 atos<br>CORONAVÍRUS – 77 atos<br>SARS-COV – 8 atos      | 2020 – 32 normas<br>2021 – 26 normas   |
|                                                            | <b>REANÁLISE</b>                                                    | <b>56 normas coletadas</b>             |
|                                                            |                                                                     | 2020 – 32 normas<br>2021 – 24 normas   |
| <b>Ministério do Meio Ambiente</b>                         | <b>266 atos</b>                                                     | <b>55 normas coletadas</b>             |
|                                                            | COVID – 149 atos<br>CORONAVÍRUS – 115 atos<br>SARS-COV – 2 atos     | 2020 – 47 normas<br>2021 – 8 normas    |
|                                                            | <b>REANÁLISE</b>                                                    | <b>51 normas coletadas</b>             |
|                                                            |                                                                     | 2020 – 42 normas<br>2021 – 9 normas    |
| <b>Ministério das Relações Exteriores</b>                  | <b>3 atos</b>                                                       | <b>3 atos</b>                          |
|                                                            | COVID – 0 atos<br>CORONAVÍRUS – 3 atos<br>SARS-COV – 0 atos         | 2020 – 3 normas<br>2021 – 0 normas     |
|                                                            | <b>REANÁLISE</b>                                                    | <b>3 normas coletadas</b>              |
|                                                            |                                                                     | 2020 – 3 normas<br>2021 – 0 normas     |
| <b>Ministério da Economia</b>                              | <b>2.660 atos</b>                                                   | <b>788 normas coletadas</b>            |
|                                                            | COVID – 1.521 atos<br>CORONAVÍRUS – 980 atos<br>SARS-COV – 159 atos | 2020 – 587 normas<br>2021 – 201 normas |
|                                                            | <b>REANÁLISE</b>                                                    | <b>710 normas coletadas</b>            |
|                                                            |                                                                     | 2020 – 510 normas<br>2021 – 200 normas |
| <b>Ministério da Justiça e Segurança Pública</b>           | <b>961 atos</b>                                                     | <b>73 normas coletadas</b>             |
|                                                            | COVID – 620 atos<br>CORONAVÍRUS – 305 atos<br>SARS-COV – 36 atos    | 2020 – 57 normas<br>2021 – 16 normas   |
|                                                            | <b>REANÁLISE</b>                                                    | <b>63 normas coletadas</b>             |
|                                                            |                                                                     | 2020 – 47 normas<br>2021 – 16 normas   |
| <b>Ministério do Desenvolvimento Regional</b>              | <b>362 atos</b>                                                     | <b>171 normas coletadas</b>            |
|                                                            | COVID – 292 atos<br>CORONAVÍRUS – 66 atos<br>SARS-COV – 4 atos      | 2020 – 85 normas<br>2021 – 86 normas   |
|                                                            | <b>REANÁLISE</b>                                                    | <b>172 normas coletadas</b>            |
|                                                            |                                                                     | 2020 – 85 normas<br>2021 – 87 normas   |

|                                                                      |                                                                       |                                                                           |
|----------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------|
| Ministério das Comunicações                                          | <b>86 atos</b>                                                        | <b>15 normas coletadas</b>                                                |
|                                                                      | COVID – 58 atos<br>CORONAVÍRUS – 28 atos<br>SARS-COV – 0 atos         | 2020 – 5 normas<br>2021 – 10 normas                                       |
|                                                                      | <b>REANÁLISE</b>                                                      | <b>15 normas coletadas</b><br>2020 – 5 normas<br>2021 – 10 normas         |
| Ministério da Ciência, da Tecnologia e da Inovação                   | <b>456 atos</b>                                                       | <b>46 normas coletadas</b>                                                |
|                                                                      | COVID – 221 atos<br>CORONAVÍRUS – 141 atos<br>SARS-COV – 94 atos      | 2020 – 35 normas<br>2021 – 11 normas                                      |
|                                                                      | <b>REANÁLISE</b>                                                      | <b>40 normas coletadas</b><br>2020 – 29 normas<br>2021 – 11 normas        |
| Ministério da Ciência, da Tecnologia, da Inovação e das Comunicações | <b>170 atos</b>                                                       | <b>6 normas coletadas</b>                                                 |
|                                                                      | COVID – 86 atos<br>CORONAVÍRUS – 60 atos<br>SARS-COV – 24 atos        | 2020 – 6 normas<br>2021 – 0 normas                                        |
|                                                                      | <b>REANÁLISE</b>                                                      | <b>6 normas coletadas</b><br>2020 – 6 normas<br>2021 – 0 normas           |
| Ministério do Turismo                                                | <b>374 atos</b>                                                       | <b>206 normas coletadas</b>                                               |
|                                                                      | COVID – 264 atos<br>CORONAVÍRUS – 104 atos<br>SARS-COV – 3 atos       | 2020 – 120 normas<br>2021 – 86 normas                                     |
|                                                                      | <b>REANÁLISE</b>                                                      | <b>203 normas coletadas</b><br>2020 – 119 normas<br>2021 – 84 normas      |
| Ministério do Turismo                                                | <b>374 atos</b>                                                       | <b>206 normas coletadas</b>                                               |
|                                                                      | COVID – 264 atos<br>CORONAVÍRUS – 104 atos<br>SARS-COV – 3 atos       | 2020 – 120 normas<br>2021 – 86 normas                                     |
|                                                                      | <b>REANÁLISE</b>                                                      | <b>203 normas coletadas</b><br>2020 – 119 normas<br>2021 – 84 normas      |
| Ministério do Trabalho e Previdência                                 | <b>62 atos</b>                                                        | <b>9 normas coletadas</b>                                                 |
|                                                                      | COVID – 33 atos<br>CORONAVÍRUS – 16 atos<br>SARS-COV – 13 atos        | 2020 – 0 normas<br>2021 – 9 normas                                        |
|                                                                      | <b>REANÁLISE</b>                                                      | <b>9 normas coletadas</b><br>2020 – 0 normas<br>2021 – 9 normas           |
| Ministério da Saúde                                                  | <b>5.588 atos</b>                                                     | <b>2.074 normas coletadas</b>                                             |
|                                                                      | COVID – 3.030 atos<br>CORONAVÍRUS – 1.878 atos<br>SARS-COV – 680 atos | 2020 – 1.212 normas<br>2021 – 862 normas                                  |
|                                                                      | <b>REANÁLISE</b>                                                      | <b>1.987 normas coletadas</b><br>2020 – 1.135 normas<br>2021 – 852 normas |

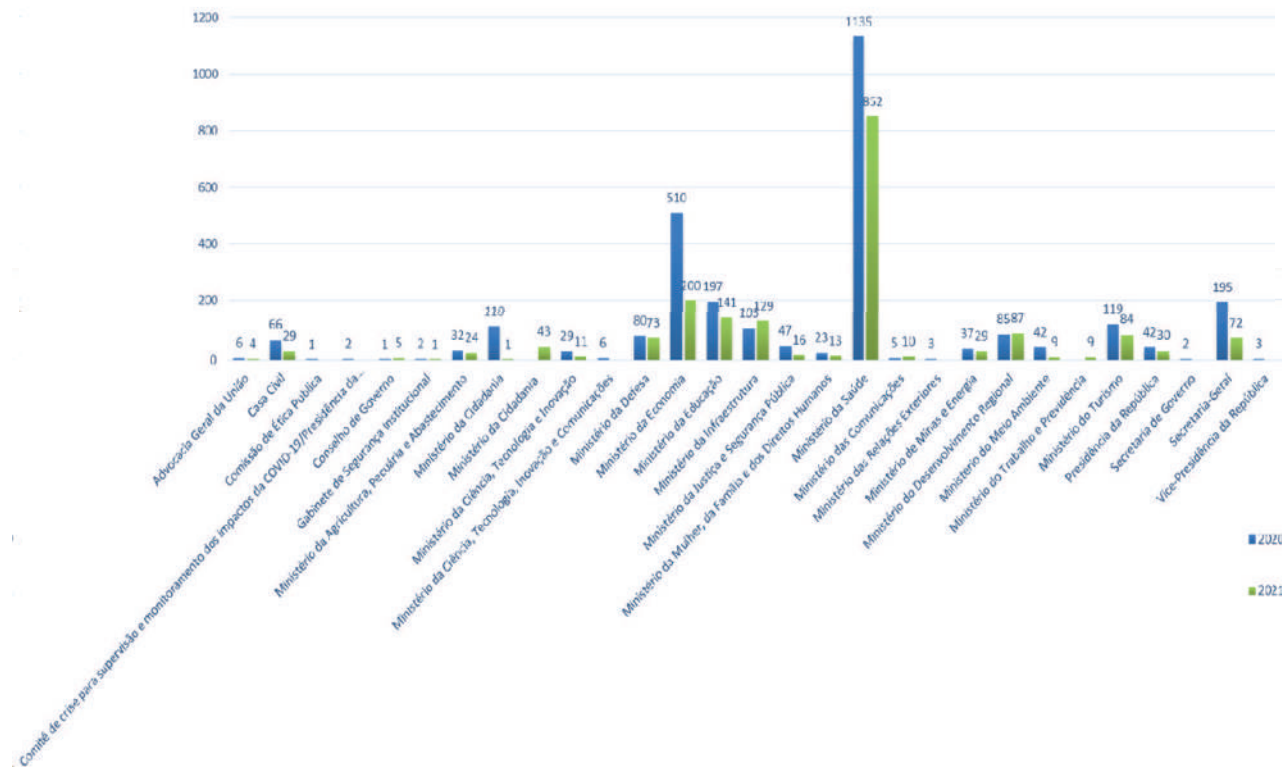


Através da reanálise constatou-se que de um universo de 22.111 atos do Diário Oficial da União, apenas 4.757 normas possuem vínculo direto com a pesquisa.

| UNIVERSO  | 22.111 ATOS            |
|-----------|------------------------|
| COLETA    | 5.115 NORMAS           |
|           | 2020 – 3.158 NORMAS    |
|           | 2021 – 1.957 NORMAS    |
| REANÁLISE | 4.757 NORMAS COLETADAS |
|           | 2020 – 2.885 NORMAS    |
|           | 2021 – 1.872 NORMAS    |

Com essas informações atualizadas, foi confeccionado o novo gráfico informativo a partir da tabela do Excel, para proporcionar um panorama geral das atividades realizadas até esse período:

GRÁFICO EXEMPLIFICATIVO  
(ATUALIZADO)



## 8. Criação de indicadores de busca

Finalizada a primeira etapa de busca, nesse momento tornou-se necessária a criação de novos indicadores para aplicar nas 4.757 normas coletadas. Para tanto, criou-se a seguinte tabela informativa para orientar a continuidade da pesquisa.

| MINISTÉRIOS                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ol style="list-style-type: none"> <li>1. CASA CIVIL</li> <li>2. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA</li> <li>3. CIDADANIA</li> <li>4. MULHER, DA FAMÍLIA E DOS DIREITOS HUMANOS</li> <li>5. EDUCAÇÃO</li> <li>6. MINAS E ENERGIA</li> <li>7. INFRAESTRUTURA</li> <li>8. DEFESA</li> <li>9. AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO</li> <li>10. MEIO AMBIENTE</li> <li>11. RELAÇÕES EXTERIORES</li> <li>12. ECONOMIA</li> <li>13. JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA</li> <li>14. DESENVOLVIMENTO REGIONAL</li> <li>15. COMUNICAÇÕES</li> <li>16. CIÊNCIA, DA TECNOLOGIA E DA INOVAÇÃO</li> <li>17. CIÊNCIA, TECNOLOGIA, INOVAÇÕES E COMUNICAÇÕES</li> <li>18. TURISMO</li> <li>19. TRABALHO E PREVIDÊNCIA</li> <li>20. SAÚDE</li> </ol> |
| INDICADORES                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| <ol style="list-style-type: none"> <li>1. FAMÍLIA(S);</li> <li>2. MULHER(ES);</li> <li>3. GÊNERO;</li> <li>4. FILHO(S);</li> <li>5. CRIANÇA(S);</li> <li>6. ADOLESCENTE(S);</li> <li>7. CONSUMIDOR(ES);</li> <li>8. CONSUMO;</li> <li>9. CONTRATO(S);</li> <li>10. LOCAÇÃO;</li> <li>11. DESPEJO;</li> <li>12. EMPRÉSTIMO;</li> <li>13. REINTEGRAÇÃO DE POSSE;</li> <li>14. PRESCRIÇÃO;</li> <li>15. SUCESSÃO;</li> <li>16. HERANÇA;</li> <li>17. PROPRIEDADE INTELECTUAL;</li> <li>18. IDOSOS;</li> <li>19. DIREITOS HUMANOS;</li> <li>20. PESSOA(S) PRIVADA(S) DE LIBERDADE;</li> <li>21. SAÚDE;</li> <li>22. CORONAVÍRUS;</li> <li>23. VIOLÊNCIA;</li> <li>24. PROPRIEDADE INDUSTRIAL;</li> </ol>                  |

25. PATENTE;  
26. LICENCIAMENTO COMPULSÓRIO;  
27. INVENTOR;  
28. INVENÇÃO;  
29. CRIAÇÃO;  
30. DIREITO AUTORAL;  
31. DIREITOS AUTORAIS;  
32. DIREITO DE AUTOR;  
33. GESTANTE;  
34. GRUPO DE RISCO;  
35. BANCO DE HORAS;  
36. ESTABILIDADE;  
37. GARANTIA DE EMPREGO;  
38. PCD;  
39. SUSPENSÃO (DO CONTRATO DE TRABALHO);  
40. INTERRUPÇÃO (DO CONTRATO DE TRABALHO);  
41. AUXÍLIO-DOENÇA;  
42. AUXÍLIO EMERGENCIAL;  
43. SEGURO-DESEMPREGO;  
44. HOME-OFFICE;  
45. TELETRABALHO;  
46. DEMOCRACIA;  
47. REFERENDO;  
48. PARTICIPAÇÃO POPULAR;  
49. SOCIEDADE CIVIL;  
50. CONSULTA POPULAR;  
51. SAÚDE ÚNICA;  
52. SAÚDE PÚBLICA;  
53. VIGILÂNCIA SANITÁRIA;  
54. VIGILÂNCIA EPIDEMIOLÓGICA;  
55. EPIDEMIOLOGIA;  
56. EPIDEMIA;  
57. PANDEMIA;  
58. ACESSO À JUSTIÇA;  
59. JUÍZO DIGITAL;  
60. AUDIÊNCIA VIRTUAL.

## 9. Pesquisa dos indicadores em cada uma das normas da tabela geral

Nesta etapa da pesquisa, as bolsistas contaram com o apoio de profissional externo para o serviço de coleta de dados com uso de Software próprio. O sistema desenvolvido passou a realizar, automaticamente, a busca, em cada um dos links dispostos na tabela geral, as palavras supracitadas estabelecidas como indicadores.

Com base nas informações coletadas a partir do Software, uma coluna foi acrescentada: *Indicadores*. Como é possível visualizar abaixo:

| A        | B   | C          | D                   | E                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | F                                                                                                                                                                               | G    | H                                                                 |
|----------|-----|------------|---------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|-------------------------------------------------------------------|
| ATO      | Nº  | DATA       | ÓRGÃO               | EMENTA                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | LINK                                                                                                                                                                            | ANO  | EXERCÍCIO                                                         |
| Portaria | 73  | 27/01/2020 | Ministério da Saúde | Dispõe sobre a atuação do Grupo de Emergência em Saúde Pública para produção das ações referentes ao Soro Concomitante (SCP)                                                                                                                                                                                            | <a href="https://www.gov.br/saude/atos-normativos/2020/27-de-janeiro-de-2020/2020-2080-28">https://www.gov.br/saude/atos-normativos/2020/27-de-janeiro-de-2020/2020-2080-28</a> | 2020 | Concomitante, Coágulo, Saúde, Vigilância Sanitária, Saúde Pública |
| Portaria | 138 | 03/02/2020 | Ministério da Saúde | Declara Emergência em Saúde Pública de importância Nacional (ESPIN) em decorrência da Infecção Coronavírus pelo novo Coronavírus (COVID-19)                                                                                                                                                                             | <a href="http://www.planalto.gov.br/CIVIL_03/Portaria/Portaria-138-20-2020.htm">http://www.planalto.gov.br/CIVIL_03/Portaria/Portaria-138-20-2020.htm</a>                       | 2020 | Concomitante, Saúde, Saúde Pública                                |
| Portaria | 196 | 02/02/2020 | Ministério da Saúde | O MINISTRO DE SAÚDE DO BRASIL, no uso da competência que lhe é delegada pelo art. 2º do Decreto nº 1.187, de 7 de dezembro de 1995, e pelo inciso VI do art. 8º do Decreto nº 20.195, de 27 de dezembro de 2018, resolve:                                                                                               | <a href="http://www.gov.br/saude/atos-normativos/2020/2020-2080-28">http://www.gov.br/saude/atos-normativos/2020/2020-2080-28</a>                                               | 2020 | Concomitante, Saúde                                               |
| Portaria | 137 | 03/02/2020 | Ministério da Saúde | O SECRETÁRIO EXECUTIVO DO MINISTÉRIO DA SAÚDE, no uso da competência que lhe é subdelegada pela Portaria nº 133, publicada no Diário Oficial da União nº 14, de 21 de janeiro de 2020, no âmbito do disposto no Decreto nº 1.187, de 7 de dezembro de 1995, e no Decreto nº 18.195, de 27 de dezembro de 2018, resolve: | <a href="http://www.gov.br/saude/atos-normativos/2020/2020-2080-28">http://www.gov.br/saude/atos-normativos/2020/2020-2080-28</a>                                               | 2020 | Concomitante, Saúde                                               |
| Portaria | 138 | 03/02/2020 | Ministério da Saúde | O SECRETÁRIO EXECUTIVO DO MINISTÉRIO DA SAÚDE, no uso da competência que lhe é subdelegada pela Portaria nº 133, publicada no Diário Oficial da União nº 14, de 21 de janeiro de 2020, no âmbito do disposto no Decreto nº 1.187, de 7 de dezembro de 1995, e no Decreto nº 18.195, de 27 de dezembro de 2018, resolve: | <a href="http://www.gov.br/saude/atos-normativos/2020/2020-2080-28">http://www.gov.br/saude/atos-normativos/2020/2020-2080-28</a>                                               | 2020 | Concomitante, Saúde                                               |

## 10. Formação de grupos para a análise de cada um dos ministérios

Tendo em vista a complexidade da pesquisa, após constatado o *corpus de análise*, sentiu-se a necessidade de formação de grupos - de professores e bolsistas - para a realização da análise da eficácia das normas emitidas no ano de 2020 e 2021 em cada um dos Ministérios e respectivos relatórios parciais.

| ÓRGÃO                                                   | Nº NORMAS    | PROFESSORES                                           | BOLSISTAS                                            |
|---------------------------------------------------------|--------------|-------------------------------------------------------|------------------------------------------------------|
| Ministério da Saúde                                     | 1.987 normas | PPGD-FURB e PESQUISADORES COLABORADORES DE OUTRAS IES | PPGD-FURB e de programas de outras IES colaboradoras |
| Ministério do Meio Ambiente                             | 51 normas    | PPGD-FURB e PESQUISADORES COLABORADORES DE OUTRAS IES | PPGD-FURB e de programas de outras IES colaboradoras |
| Ministério da Cidadania                                 | 154 normas   | PPGD-FURB e PESQUISADORES COLABORADORES DE OUTRAS IES | PPGD-FURB e de programas de outras IES colaboradoras |
| Casa Civil e Atos da Presidência                        | 461 normas   | PPGD-FURB e PESQUISADORES COLABORADORES DE OUTRAS IES | PPGD-FURB e de programas de outras IES colaboradoras |
| Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos | 36 normas    | PPGD-FURB e PESQUISADORES COLABORADORES DE OUTRAS IES | PPGD-FURB e de programas de outras IES colaboradoras |
| Ministério da Educação                                  | 338 normas   | PPGD-FURB e PESQUISADORES COLABORADORES DE OUTRAS IES | PPGD-FURB e de programas de outras IES colaboradoras |
| Ministério de Minas e Energia                           | 66 normas    | PPGD-FURB e PESQUISADORES COLABORADORES DE OUTRAS IES | PPGD-FURB e de programas de outras IES colaboradoras |
| Ministério da Infraestrutura                            | 234 normas   | PPGD-FURB e PESQUISADORES COLABORADORES DE OUTRAS IES | PPGD-FURB e de programas de outras IES colaboradoras |

|                                                                             |            |                                                       |                                                      |
|-----------------------------------------------------------------------------|------------|-------------------------------------------------------|------------------------------------------------------|
| <b>Ministério da Defesa</b>                                                 | 153 normas | PPGD-FURB e PESQUISADORES COLABORADORES DE OUTRAS IES | PPGD-FURB e de programas de outras IES colaboradoras |
| <b>Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento</b>                  | 56 normas  | PPGD-FURB e PESQUISADORES COLABORADORES DE OUTRAS IES | PPGD-FURB e de programas de outras IES colaboradoras |
| <b>Ministério das Relações Exteriores</b>                                   | 3 normas   | PPGD-FURB e PESQUISADORES COLABORADORES DE OUTRAS IES | PPGD-FURB e de programas de outras IES colaboradoras |
| <b>Ministério da Economia</b>                                               | 710 normas | PPGD-FURB e PESQUISADORES COLABORADORES DE OUTRAS IES | PPGD-FURB e de programas de outras IES colaboradoras |
| <b>Ministério da Justiça e Segurança Pública</b>                            | 63 normas  | PPGD-FURB e PESQUISADORES COLABORADORES DE OUTRAS IES | PPGD-FURB e de programas de outras IES colaboradoras |
| <b>Ministério do Desenvolvimento Regional</b>                               | 172 normas | PPGD-FURB e PESQUISADORES COLABORADORES DE OUTRAS IES | PPGD-FURB e de programas de outras IES colaboradoras |
| <b>Ministério das Comunicações</b>                                          | 15 normas  | PPGD-FURB e PESQUISADORES COLABORADORES DE OUTRAS IES | PPGD-FURB e de programas de outras IES colaboradoras |
| <b>Ministério da Ciência, da Tecnologia e da Inovação</b>                   | 40 normas  | PPGD-FURB e PESQUISADORES COLABORADORES DE OUTRAS IES | PPGD-FURB e de programas de outras IES colaboradoras |
| <b>Ministério da Ciência, da Tecnologia, da Inovação e das Comunicações</b> | 6 normas   | PPGD-FURB e PESQUISADORES COLABORADORES DE OUTRAS IES | PPGD-FURB e de programas de outras IES colaboradoras |
| <b>Ministério do Turismo</b>                                                | 203 normas | PPGD-FURB e PESQUISADORES COLABORADORES DE OUTRAS IES | PPGD-FURB e de programas de outras IES colaboradoras |
| <b>Ministério do Trabalho e Previdência</b>                                 | 9 normas   | PPGD-FURB e PESQUISADORES COLABORADORES DE OUTRAS IES | PPGD-FURB e de programas de outras IES colaboradoras |

## 11. Análise de conteúdo

### 11.1 Ministério da Saúde

#### A) Introdução

Diante das disrupções sociais desencadeadas pela pandemia de COVID-19, doença causada pelo vírus SARS-Cov-2 (Severe Acute Respiratory Syndrome Coronavirus 2<sup>27</sup>), esta pode ser considerada um desastre biológico de grandes proporções, incidente sobre o sistema de saúde pública mundial. As decisões tomadas pela sociedade em meio à pandemia passam a ter de considerar as consequências atreladas à doença, isto é, consequências inexistentes em um contexto de normalidade.

No âmbito do Direito, três cenários conceituais precisam ser configurados para uma adequada compreensão da natureza jurídica da catástrofe global da COVID-19, a partir dos quais se esboçam possibilidades de superação do caos e de respostas que apresentem uma certa estabilização. São elas: a) causas; b) consequências altamente complexas, o que implica a descrição de fenômenos de grande repercussão nos sistemas sociais, que, por sua vez, requerem necessariamente a c) estabilização do sistema social (Carvalho, 2020a).

No que se refere às causas, o primeiro ponto de reflexão diz respeito à necessária superação da oposição entre o homem e a natureza, com vistas à ‘desnaturalização’ das catástrofes, pois, os desastres possuem causas antropogênicas. Atualmente, enfatizam-se a alta complexidade e as dificuldades de se isolar um desastre a partir de uma única causa, pois cada tipo pode gerar outras tipologias, e todas precisam ser analisadas com seus efeitos induzidos e com as interações, que, em grande parte das vezes, as caracterizam (Veyret; Richemond, 2007). Portanto, tentar classificar um desastre é um recurso meramente didático para facilitar a compreensão, pois existem inúmeros tipos de riscos e abordagens variadas, que podem conduzir a diferentes tipologias.

Política Nacional de Vigilância em Saúde define “emergência em saúde pública” como situação que impõe o emprego urgente de medidas de prevenção, controle e contenção de riscos, danos e agravos à saúde pública, o que se aplica ao exemplo contemporâneo da pandemia de COVID-19 (BRASIL, 2018).

O Banco de Dados Internacional de Desastres (*International Disaster Database* – EM-DAT), mantido pela Université Catholique de Louvain (2021) em parceria com o Centro para Pesquisa sobre Epidemiologia de Desastres (Centre for Research on the Epidemiology of Disasters – Cred), órgão da Organização Mundial de Saúde (OMS), por sua vez, construiu uma classificação que também é adotada no Brasil, por meio do

<sup>27</sup> Coronavírus da síndrome respiratória aguda grave 2. Tradução livre.



Código Brasileiro de Desastres (Cobrade), que tipificou a infecção pelo SARS-CoV-2 como desastre ‘natural’ no grupo biológico e no subgrupo de doenças infecciosas virais. Essa classificação é utilizada pelo Direito, muito embora não tenha o potencial de estabilizar o conjunto altamente complexo de causalidades em termos do estudo dos desastres enquanto produto social (BRASIL, [2020?]).

Ao se considerar um segundo cenário constitutivo do desastre, há que se destacar os efeitos do evento e sua assimilação como tal. Em tal perspectiva, o primeiro ponto de partida diz respeito à necessária descrição da pandemia da Covid-19 como evento altamente complexo, que acarreta perdas de vidas humanas, colapso de subsistemas como ocorreu com o da saúde pública e até mesmo de bens econômicos ou ambientais. Neste contexto a pandemia configura-se como uma catástrofe, nos termos do que compreende a Oficina das Nações Unidas para a Redução de Riscos de Desastres (United Nations Office for Disaster Risk Reduction – UNDRR), que, por sua vez, passou a definir os desastres, a partir da Conferência de Sendai, como

[...] uma séria disfunção do funcionamento de uma comunidade ou sociedade em qualquer escala, devido a eventos perigosos interagindo com condições de exposição, vulnerabilidade e capacidade, levando a um ou mais dos seguintes: perdas e impactos humanos, materiais, econômicos e ambientais (UNISDR, 2009, p. 9).

Especificamente em relação aos riscos de catástrofes biológicas, ou seja, os que são considerados como processos de origem orgânica ou veiculados por vetores biológicos, incluindo a exposição a microrganismos patogênicos, toxinas e substâncias bioativas que possam causar perda de vidas ou ferimentos, danos à propriedade, perturbação social e econômica ou degradação ambiental (UNISDR, 2009) a pandemia de COVID-19 se configurou uma catástrofe biológica.

Assim, ao se observar os danos decorrentes da COVID-19, considerando-se o conjunto de consequências, a exemplo das perdas de vidas humanas, do colapso dos sistemas de saúde (na Europa e nas Américas, na África e em alguns países asiáticos), das perdas econômicas, da desestabilização do trabalho remunerado, do aumento do desemprego e da fome, evidencia-se uma perda da capacidade de enfrentamento em termos de gestão pública e privada, de planejamento e de comportamentos sociais de risco, dentre outros fatores (Kelner; Scherer, 2021).

Um terceiro cenário conceitual refere-se ao papel do Direito

[...] como um sistema social capaz de aglutinar e estimular os diversos ramos do conhecimento a apresentarem respostas à catástrofe da Covid-19 cujo horizonte de sentido seja o de reduzir

as vulnerabilidades, o que, necessariamente deve ser operacionalizado: i) por planejamento e adaptação na gestão da catástrofe, por meio de normas internacionais coordenativas; ii) pela existência de instituições resilientes; iii) por produção legislativa interna coesa; e iv) por decisões judiciais de contextualização da catástrofe e de responsabilização de pessoas ou grupos por ações ou omissões que contribuíram para os resultados de agravamento das vulnerabilidades e do cenário catastrófico (Kelner; Scherer, 2021, p. 70).

Segundo a ONU (2021) a conexão entre os compromissos assumidos pela Agenda 2030, os ODS, o Acordo de Paris e uma proposta de enfrentamento da pandemia de COVID-19 deve estar orientada por três princípios a serem observados para moldar a resposta à crise, ou seja: i) a resposta deve ser feita pela “lente” da equidade, ou seja: países, comunidades e grupos (como crianças e adolescentes) em desvantagem nas capacidades avançadas serão particularmente afetados, e deixá-los para trás trará ainda mais impactos a longo prazo no desenvolvimento humano; ii) concentrar-se nas capacidades avançadas das pessoas o que ajudaria a conciliar aparentes compensações entre saúde pública e atividade econômica, e a construir resiliência para impactos futuros e; iii) estruturar uma abordagem multidimensional capaz de guiar a resposta considerando saúde, aspectos sociais e economia, assim como os diferentes grupos da população afetados pela crise da pandemia de maneira diferente – como crianças e adolescentes –, e questões de raça, etnia, idade e gênero, entre outras, apoiando decisões sobre a alocação de recursos fiscais que estimulem ou reduzam a produção e o consumo intensivos de carbono (ONU, 2021).

O fato de as catástrofes serem fenômenos de alta complexidade, causas multifacetadas e consequências graves demonstra a necessidade de serem assimiladas pelo Direito. São eventos provenientes de circunstâncias naturais, tecnológicas ou sociopolíticas, e essa combinação de fatores exógenos e endógenos ao sistema social é capaz de ocasionar a perda de sua estabilidade sistêmica. O comprometimento dessa estabilidade repercute na quebra das rotinas coletivas inerentes às comunidades e impõe a necessidade de decisões urgentes (e, geralmente, não planejadas) para restabelecer a situação (Carvalho, 2020a).

Dada a natureza social dos desastres, a sociedade e seus governos, precisam estar alinhados no sentido de construírem conjuntamente bases políticas, econômicas e jurídicas que permitam ir ao alcance dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável e da Redução de Risco de Desastre, tendo como alicerce o SUS, partindo do princípio da equidade, mote deste, e presente nos ODS, como também no Marco de Sendai.

Em termos do Direito a gestão de riscos de desastres destaca-se pela capacidade de emanar decisões seja pela legislação, seja pelas decisões judiciais capazes de apresentar respostas minimamente estabilizadoras.

Para fins da delimitação da pesquisa proposta neste projeto a governança jurídica da catástrofe e sua comunicação com os ODS 16 precisa analisar o conteúdo das normas emanadas pelo Executivo na pasta do Ministério da Saúde no período 2020-2021, segundo objetivos geral, específicos e as respectivas metas apresentadas.

A partir da perspectiva teórica até aqui construída, a gestão de risco de uma catástrofe biológica na proporção pandêmica da COVID-19 e suas características sindêmicas no Brasil, a partir das normas emanadas pelo Ministério da Saúde permitem estruturar os indicadores coletados na fase flutuante da leitura em três dimensões: i) pela resposta legal dada à pandemia COVID-19; ii) pela compreensão do fenômeno sindêmico a partir das suas vulnerabilidades e; iii) da forma de seu enfrentamento que se deu pela forma de seu deus a resiliência.

A resposta à emergência da Pandemia COVID-19, assim como em relação a qualquer catástrofe de grande magnitude e proporção, é uma das fases mais dramáticas da gestão de desastres e pressupõe o necessário restabelecimento das funções estruturantes do sistema em colapso. O contexto desta fase é o momento imediatamente posterior ao evento catastrófico e está caracterizado por uma desestabilização sistêmica, requerendo das organizações decisões rápidas na busca da estabilidade, notadamente de serviços essenciais e públicos (Scherer, 2017).

Portanto é no momento de resposta que o Direito “[...] exerce, um papel de protagonismo na orientação das medidas a serem adotadas, das organizações legitimadas para tanto e das delimitações de competências destas para articular atendimentos emergenciais” (Scherer, 2017, p.112).

No Brasil, no que se refere à vulnerabilidade, enquanto um conceito central para compreensão de desastres e emergências, a COVID-19 revelou certas especificidades por suas características sindêmicas. Com efeito, esta “sindemia”, neologismo formado a partir da associação das palavras sinergia (*synergy*) e epidemia (*epidemic*), que foi concebido por Merrill Singer na década de 1990, demonstra a interação sinérgica de doenças distintas em populações específicas, onde, por um lado, há uma doença infecciosa que causa quadro de síndrome respiratória aguda grave e, por outro lado, uma série de doenças não transmissíveis, cujos efeitos são potencializados ao se agregar a essas condições o contexto de disparidades social e econômica da população (Horton, 2020a). Tal situação fez da pandemia de COVID-19 um desastre atípico e complexo, o que exige alinhamentos futuros de marcos e agendas internacionais e esforço científico coletivo para assunção de melhores medidas de gestão de risco frente a novas pandemias (Silva et al., 2023).

Tal necessidade é exemplificada pelo Marco de Sendai - 2015-2030, documento adotado na Conferência Mundial para Redução do Risco de Desastres em Hyogo (Japão), em março de 2015, ocasião em que se reiterou o compromisso dos Estados para a redução substancial do risco de desastres e das perdas em vidas, meios de

subsistência e saúde e nos ativos econômicos, físicos, sociais, culturais e ambientais de pessoas, empresas, comunidades e países. Tal resultado consiste em minorar os potenciais riscos de desastres e aumentar a resiliência, no contexto da erradicação da pobreza, horizonte na construção do desenvolvimento sustentável (UNDRR, 2023b).

Quadro de Sendai para a Redução do Riscos de Catástrofes 2015-2030 define sete objetivos claros e quatro prioridades de ação para prevenir novos riscos de catástrofes e reduzir os existentes: (i) Compreender o risco de catástrofes; (ii) Fortalecer a governança de riscos de desastres para gerenciar o risco de desastres; (iii) Investir na redução de desastres para resiliência e; (iv) Reforçar a preparação para catástrofes para uma resposta eficaz e "Reconstruir melhor" na recuperação, reabilitação e reconstrução (UNDRR, 2023a).

Entre as prioridades acima destacam-se a compreensão do risco de catástrofes, sendo que a gestão do risco deve basear-se justamente na compreensão deste risco em todas as suas dimensões de vulnerabilidade, capacidade, exposição de pessoas e bens, características de perigo e ambiente (UNDRR, 2023b).

Por sua vez, o fortalecimento da governança do risco nos níveis nacional, regional e global, sendo o Quadro de Sendai, é vital para a gestão da redução do risco de desastres em todos os setores e para garantir a coerência dos marcos nacionais e locais de leis, regulamentos e políticas públicas que, ao definir competências e responsabilidades, orientam e incentivam os setores público e privado nas ações de enfrentamento dos riscos de desastres (UNDRR, 2023a).

Já a agenda 2030 e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) foram aprovados em setembro de 2015 pelos 193 países membros das Nações Unidas, quando visou-se aprimorar o desenvolvimento do mundo e a qualidade de vida das pessoas por meio de 17 objetivos com 169 metas a serem alcançadas por ações conjuntas locais, nacionais e internacionais, por todos os níveis de governo, organizações, empresas e sociedade. A Agenda estruturou cinco áreas de importância, conhecidas como "5 Ps": Pessoas, Planeta, Prosperidade, Paz e Parceria (Silva, 2023, p. 1778).

Já a Agenda de Saúde Sustentável para as Américas 2018-2030 representa a resposta da Saúde aos compromissos dos seus países membros (ONU, 2021).

Por fim, a forma de enfrentamento, ou seja, a superação da pandemia da COVID-19 tem colocado os países diante de uma escolha: retornar a uma realidade de mundo antes conhecida ou aprender a lidar de forma decisiva com os problemas que tornaram muitos deles e parte das suas populações vulneráveis a crises como a atual. Tudo a ser feito agora e depois da pandemia deve ter um olhar para a construção de uma sociedade mais igualitária e inclusiva, que torne a humanidade mais resiliente às

grandes crises sanitárias e climáticas (ONU, 2021).

Assim, em termos de gestão de risco de dimensões catastróficas, a resiliência associa-se a um processo criativo que, em um contexto de alta complexidade como o da pandemia de COVID-19, provoca experiências que tornam pessoas e comunidades mais aptas para enfrentar situações altamente desestabilizadoras como perdas de vidas humanas, o colapso do sistema de saúde, o isolamento e o distanciamento social, entre outras. Nesta perspectiva a resiliência associa-se a uma vertente de observação que a vislumbra como um processo que conduz a um resultado desejado, ou seja, um processo de escolha e às responsabilidades daí advindas no futuro (Scherer, 2017).

Uma orientação voltada preferencialmente para a Política e para o Direito em termos de resiliência, o Relatório sobre Desenvolvimento Humano (PNDU, 2014) destaca a seguintes estratégias para organizações resilientes: i) utilizar as oportunidades de forma livre e segura no sentido de que as conquistas do presente manter-se-ão no futuro; ii) compreender que a habilidade de ser resiliente não significa ser menos vulnerável ou manter a resistência intacta diante da ocorrência de crises e riscos; iii) perceber que existem outros e novos meios a serem utilizados frente a eventos desestabilizadores e, a partir daí, construir constantemente a resiliência e ; iv) formular decisões de eliminação de barreiras de expressão tanto individuais como sociais, bem como reforçar normas tuteladoras para quem está necessitado, estimulando a solidariedade.

Para o Direito na governança de catástrofes, o sentido de resiliência é assimilado nas suas organizações e refletido nas suas decisões. Assim, resilientes são organizações em cujo interior das quais são desenvolvidas capacidades que as tornem mais flexíveis e rápidas nas respostas e, ao mesmo tempo, mais seguras, cientificamente rigorosas, adequadas e de melhor qualidade. Esta seria, por excelência, a medida de avaliação de seu êxito ou fracasso (Scherer, 2017).

A Agenda 2030, os ODS e o Acordo de Paris apresentam um roteiro para o futuro. A conexão desses compromissos e a pandemia de COVID-19 apresenta aos países a necessidade de avançar firmemente na implantação dos compromissos comuns, especialmente no investimento em pessoas, sistemas de saúde e proteção social, e aproveitar a oportunidade para criar um ambiente econômico mais verde e inclusivo (ONU, 2021).

## **B) Conceito e parâmetro da eficácia**

A eficácia jurídica relaciona-se com a capacidade da norma de produzir, em maior ou menor grau, efeitos jurídicos, ou seja, diz respeito à aplicabilidade, excoutoriedade, exigibilidade da norma. Já a eficácia social da norma responde pela

exequibilidade da norma, capacidade de garantir os direitos. Esta, norteada pelos critérios da incidência, da legitimidade e da finalidade, corresponde, pois, à necessária aplicabilidade da norma jurídica pelos indivíduos destinatários da mesma e, também, pela sua capacidade de garantir os direitos dos cidadãos (Cavallazzi, 2008).

O juspositivismo de Herbert Hart (1996) elegeu como um conceito jurídico tradicional de eficácia a ser relido pela contribuição dada no âmbito da eficácia social da norma.

O diálogo com Hart permitiu distinguir o Direito – como mecanismo de controle social – da moral, certo é que o sistema normativo e o contrato social passam a ter objetivos coerentes com uma realidade física e socioespacial (Hart, 1996).

A regra máxima do ordenamento jurídico depende da eficácia social para ser válida, portanto, manifesta a fiel relação das novas técnicas e teorias jurídicas como adequadas para construir políticas públicas afins com as demandas deste século, permitindo que as políticas de proteção socioambientais sejam livres de qualquer dogma moderno e deste modo se amplie a noção sustentabilidade para outros segmentos, na perspectiva multidisciplinar.

O referencial teórico sobre eficácia social da norma ao dialogar com a gestão jurídica da catástrofe pandemia COVID-19, associado ao processo metodológico previsto na proposta inicial da pesquisa e mais o resultado da leitura flutuante, possibilitaram a escolha da análise de conteúdo das normas em três tabelas: a primeira tabela estruturada a partir da resposta do Ministério da Saúde à pandemia; a segunda elaborada a partir da compreensão sobre de suas as vulnerabilidades na gestão da catástrofe e; a terceira sobre a resiliência.

Assim, o parâmetro *Tempo* (enquanto temporalidade linear após a declaração de emergência sanitária em âmbito federal) foi considerado como critério para avaliar a eficácia ou não de determinada norma na tabela “*RESPOSTAS DE EMERGÊNCIAS*”. Para o horizonte de sentido foi considerado como fato social a linha do tempo explicitada no item B.1.

Na tabela de sobre “*VULNERABILIDADES*” o parâmetro de eficácia escolhido, a partir do resultado da leitura flutuante e do referencial teórico, foi o número de *Mortes*, enquanto dano e consequência mais grave e nefasta da gestão (ou não) da catástrofe da pandemia em âmbito do Ministério da Saúde. O fato social considerado para parâmetro da análise do número de mortes encontra-se explicitado no item B.2.

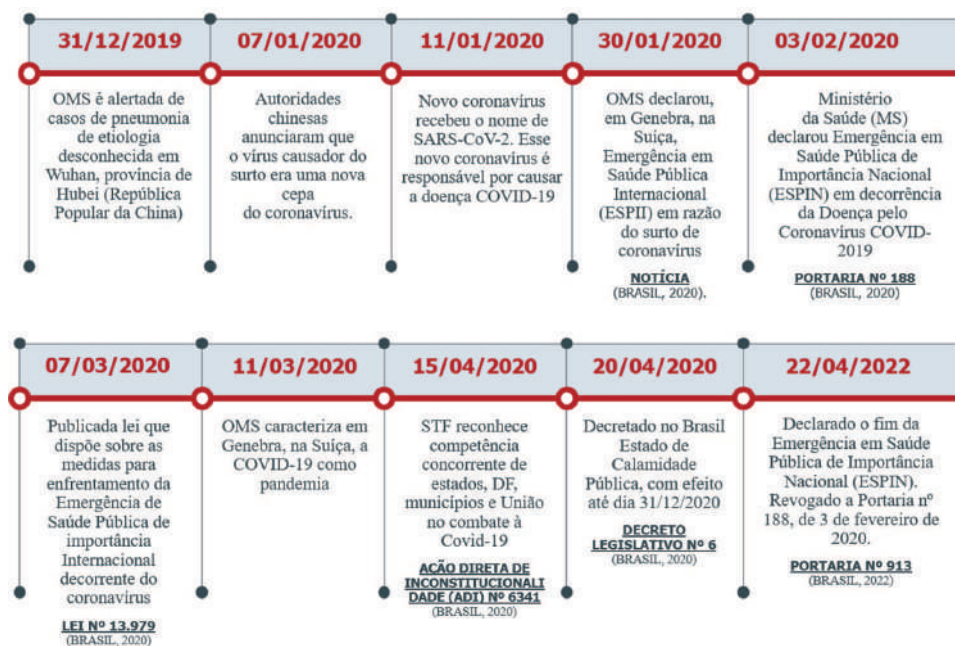
Por fim, a tabela “*RESILIÊNCIA*” considerou o termo *Vacina* e também o critério *Tempo*, ou seja, o critério de data a partir da qual a vacina passou a ser adquirida e aplicada como política pública no país pelo Ministério da Saúde no período de análise da pesquisa. O fato social considerado para parâmetro da análise do número de mortes encontra-se explicitado no item B.3.



### B.1) Parâmetro Tempo

Para fins dessa pesquisa, utilizou-se como um dos parâmetros da eficácia o critério tempo, observando, principalmente, mas não exclusivamente, a Declaração de Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional pelo Ministério da Saúde em decorrência do surto de coronavírus (Portaria nº 188). Como forma de visualização dos principais marcos temporais relacionados a situação de emergência, também levados em consideração para o estudo da eficácia das normas emitidas pelo Poder Executivo Federal entre os anos de 2020 e 2021 pelo Ministério da Saúde, segue a linha do tempo abaixo:

*Linha cronológica COVID-19*



No parâmetro Tempo foi analisado, portanto, a rapidez de resposta considerando o cenário de desastre provocado pelo coronavírus.

### B.2) Parâmetro Mortes

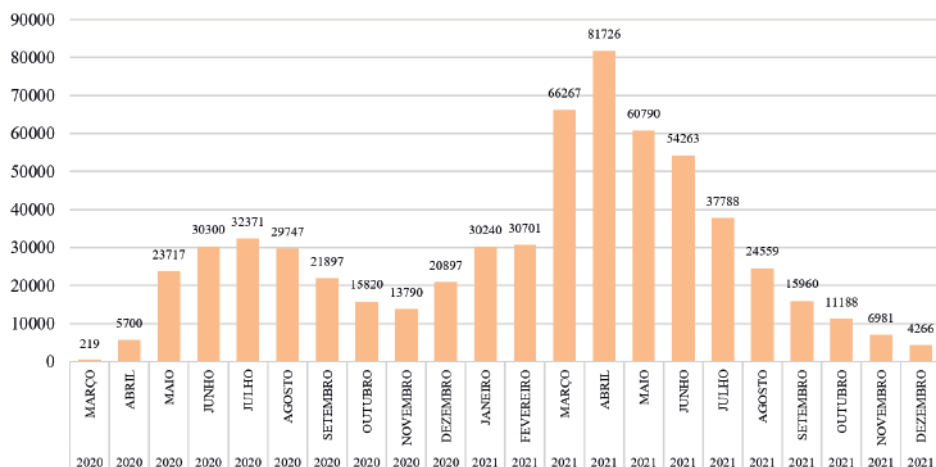
Outro parâmetro utilizado para determinar a eficácia das normas emitidas pelo Poder Executivo Federal entre os anos de 2020 e 2021 foi o número de mortes nesse período. O número diário de mortes pode ser acessado pelo link: [https://furb-my.sharepoint.com/:x:/g/personal/tchessicaw\\_furb\\_br/](https://furb-my.sharepoint.com/:x:/g/personal/tchessicaw_furb_br/)



# 110 COVID 19 – RELAÇÕES SINDÊMICAS E ODS 16, DA AGENDA 2030 DA ONU: análises dos reflexos nas relações de trabalho, violência doméstica e encarceramento, saúde e meio ambiente

EdIqCj6Y2VhMiweNkeBC7EABgv2Sbn79bE\_FViUY5BeqAw e o número mensal pode ser visualizado abaixo:

**Número de mortes por COVID-19**



Os dados que compõe o gráfico exemplificativo acima do número de mortes foram retirados do levantamento de dados da Universidade Johns Hopkins (<https://coronavirus.jhu.edu/region/brazil>) que, desde o início da crise sanitária, em março de 2020, disponibilizava informações confiáveis e de referência na contabilidade de estatísticas globais da pandemia de COVID-19.

É importante explicitar que não foram utilizados os dados apresentados pela Organização mundial da Saúde (OMS) em razão dos mesmos serem reunidos de várias fontes, incluindo relatórios diretos dos Estados Membros, revisão da OMS de dados oficiais disponíveis ao público ou dados coletados e publicados por sites de terceiros. Inclusive, a ONU deixa evidente que “os dados publicados por sites de terceiros não foram validados pela OMS, e a OMS não pode comentar sobre precisão ou integridade” (ONU, 2023).

Em síntese, no parâmetro Mortes foi observando o potencial da norma para produzir o efeito que se destina: reduzir o número de mortes em decorrência da COVID-19.

## B.3) Parâmetro Vacinação

Considerando que do início da pandemia até o dia 7 de janeiro de 2021 o Brasil chegava a 210.030 mortes pelo coronavírus, segundo dados coletados da Universidade



# 112 COVID 19 – RELAÇÕES SINDÊMICAS E ODS 16, DA AGENDA 2030 DA ONU: análises dos reflexos nas relações de trabalho, violência doméstica e encarceramento, saúde e meio ambiente

|   | B    | C          | D                   | E                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | F                                                                                                                                                                                   | G                    |                                                   |                                 |
|---|------|------------|---------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------|---------------------------------------------------|---------------------------------|
| 1 | Nº   | DATA       | ÓRGÃO               | EMENTA                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | LINK                                                                                                                                                                                | ANO                  |                                                   |                                 |
| 2 | 264  | 17/02/2020 | Ministério da Saúde | Altera a Portaria de Consolidação nº 4/GM/MS, de 28 de setembro de 2017, para incluir a doença de Chagas crônica, na Lista Nacional de Notificação Compulsória de doenças, agravos e eventos de saúde pública nos serviços de saúde públicos e privados em todo o território nacional.                                                         | <a href="https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-264-de-17-de-fevereiro-de-2020-24404609">https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-264-de-17-de-fevereiro-de-2020-24404609</a> | 2020                 | Adolescente; Adolescentes; Comunidade; Vacinação; |                                 |
| 3 | 428  | 19/03/2020 | Ministério da Saúde | Dispõe sobre as medidas de proteção para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (COVID-19) no âmbito das unidades do Ministério da Saúde no Distrito Federal e nos Estados.                                                                                                       | <a href="http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Portais/PEI/Portais/2020/04/2020.03133802">http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Portais/PEI/Portais/2020/04/2020.03133802</a>         | 2020                 | Contrato; Contrato; Co                            |                                 |
| 4 | 894  | 20/04/2020 | Ministério da Saúde | Habilita leitos da Unidade de Terapia Intensiva - UTI Adulto Tipo II - COVID-19 e estabelece recurso do Bloco de Cuidado das Ações e Serviços Públicos de Saúde - Grupo Coronavírus (COVID 19), a ser disponibilizado ao Estado do Maranhão e Municípios.                                                                                      | <a href="https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-894-de-20-de-abril-de-2020-24373802">https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-894-de-20-de-abril-de-2020-24373802</a>         | 2020                 | Coronavírus;                                      |                                 |
| 5 | 1113 | 24/04/2020 | Ministério da Saúde | Habilita leitos da Unidade de Terapia Intensiva - UTI Adulto Tipo II - COVID-19 e estabelece recurso do Bloco de Cuidado das Ações e Serviços Públicos de Saúde - Grupo Coronavírus (COVID 19), a ser disponibilizado ao Estado e Municípios de Alagoas.                                                                                       | <a href="https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-1.011-de-24-de-abril-de-2020-24391320">https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-1.011-de-24-de-abril-de-2020-24391320</a>     | 2020                 | Coronavírus;                                      |                                 |
| 6 | 1208 | 08/05/2020 | Ministério da Saúde | Habilita leitos da Unidade de Terapia Intensiva - UTI Adulto Tipo II - COVID-19 e estabelece recurso do Bloco de Cuidado das Ações e Serviços Públicos de Saúde - Grupo Coronavírus (COVID 19), a ser disponibilizado ao Estado do Paraná e Municípios.                                                                                        | <a href="https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-1.208-de-8-de-maio-de-2020-24370014">https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-1.208-de-8-de-maio-de-2020-24370014</a>         | 2020                 | Coronavírus;                                      |                                 |
| 7 | 1206 | 12/05/2020 | Ministério da Saúde | Habilita leitos da Unidade de Terapia Intensiva - UTI Adulto Tipo II - COVID-19 e UTI Pediátrica Tipo II - COVID-19 e estabelece recurso do Bloco de Manutenção das Ações e Serviços Públicos de Saúde - Grupo Coronavírus (COVID 19), a ser disponibilizado ao Estado do Paraná e Municípios.                                                 | <a href="https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-1.206-de-12-maio-de-2020-24370013">https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-1.206-de-12-maio-de-2020-24370013</a>             | 2020                 | Coronavírus;                                      |                                 |
| 8 | 1081 | 19/05/2020 | Ministério da Saúde | Revoga a Portaria nº 264, de 17 de fevereiro de 2020, e altera a Portaria de Consolidação nº 4/GM/MS, de 28 de setembro de 2017, para incluir a doença de Chagas crônica, na Lista Nacional de Notificação Compulsória de doenças, agravos e eventos de saúde pública nos serviços de saúde públicos e privados em todo o território nacional. | <a href="https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-1.081-de-19-de-maio-de-2020-24345078">https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-1.081-de-19-de-maio-de-2020-24345078</a>       | 2020                 | Adolescente; Adolescentes; Comunidade; Saúde      |                                 |
|   |      |            | VULNERABILIDADES    | GRÁFICOS VULNERABILIDADES                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | RESILIÊNCIA                                                                                                                                                                         | GRÁFICOS RESILIÊNCIA | RESPOSTAS DE EMERGÊNCIA                           | GRÁFICOS RESPOSTA DE EMERGÊNCIA |

As tabelas foram assim organizadas<sup>28</sup>: 1. *Vulnerabilidades* - utilizada para analisar os indicadores: *Adolescente(s)*; *Criança(s)*; *Idoso(s)*; *Gestante(s)*; *Mulher e Grupo de Risco* (107 normas); 2. *Resposta de Emergência* - usada para analisar os indicadores: *Leito(s)*; *Saúde Pública*; *Vigilância Epidemiológica e Vigilância Sanitária* (1.901 normas); 3. *Resiliência* - utilizada para analisar o indicador *Vacina* (com um total de 112 normas).

Considerando a justificativa acima, partindo da tabela geral, após a inserção da coluna dos indicadores, sentiu-se a necessidade de criar novas colunas de análise para possibilitar o estudo da eficácia das normas emitidas pelo Poder Executivo Federal, quais sejam: 1. *Relevante para a pesquisa?*; 2. *Fato Social*; 3. *Indicador*; 4. *Norma Administrativa*; 5. *Eficácia*; 6. *Justificativa da Eficácia*, a qual serviu de parâmetro também para o Ministério do Meio Ambiente (que compõe este relatório), conforme imagem abaixo:

| 1 | RELEVANTE PARA A PESQUISA                                                   | FATO SOCIAL | INDICADOR | NORMA ADMINISTRATIVA | EFICÁCIA | JUSTIFICATIVA DA EFICÁCIA | DATA       |
|---|-----------------------------------------------------------------------------|-------------|-----------|----------------------|----------|---------------------------|------------|
| 2 | Não                                                                         | N           | N         | Doença de Chagas     | N        | N                         | 17/02/2020 |
| 3 | O indicador principal é saúde pública, motivo pelo qual, deve ser incluído. | N           | N         | N                    | N        | N                         | 19/03/2020 |
| 4 | O indicador principal é leito, motivo pelo qual, deve ser incluído.         | N           | N         | N                    | N        | N                         | 20/04/2020 |
| 5 | O indicador principal é leito, motivo pelo qual, deve ser incluído.         | N           | N         | N                    | N        | N                         | 24/04/2020 |
| 6 | O indicador principal é leito, motivo pelo qual, deve ser incluído.         | N           | N         | N                    | N        | N                         | 08/05/2020 |
| 7 | O indicador principal é leito, motivo pelo qual, deve ser incluído.         | N           | N         | N                    | N        | N                         | 12/05/2020 |
| 8 | Não                                                                         | N           | N         | Doença de Chagas     | N        | N                         | 19/05/2020 |

<sup>28</sup> Conforme referencial teórico contido e justificado na introdução deste relatório.

Definidas as novas colunas, passou-se para a análise efetiva do conteúdo das normas selecionadas com base nos seus indicadores para compor as 3 tabelas – *Vulnerabilidades; Resposta de Emergência e Resiliência*.

Nas tabelas supra a seguinte forma de análise foi aplicada de forma sucessiva:

1. Após entrar no link disponível na coluna *Link* foi preenchida a coluna *Norma Administrativa*, que buscava demonstrar em poucas palavras o conteúdo da norma;
  2. Verificado o conteúdo da norma, passou-se a analisar a sua relevância para a pesquisa. Para tanto, foram considerados os seguintes aspectos: a) a ligação da norma com o objetivo 16 da Agenda 2030 da ONU; b) o potencial de estabilização congruente das expectativas, considerada a funcionalidade da norma; c) a capacidade da norma gerar estabilidade social.
- Nesta etapa foram encontrados cinco tipos de resposta na tabela *Vulnerabilidades*, quais sejam: a) Sim; b) Não; c) O indicador principal é vigilância sanitária, motivo pelo qual, deve ser excluído; d) O indicador principal é leito, motivo pelo qual, deve ser excluído; e) O indicador principal é saúde pública, motivo pelo qual, deve ser excluído.
  - Já na tabela *Resposta de Emergência*, foram encontrados na análise da *Relevância*, as seguintes respostas: a) Sim; b) Não; c) O indicador principal é grupo de risco, motivo pelo qual, deve ser excluído; d) O indicador principal é vacina, motivo pelo qual, deve ser excluído.
  - Por fim, na tabela *Resiliência*, cinco respostas foram verificadas: a) Sim; b) Não; c) O indicador principal é grupo de risco, motivo pelo qual, deve ser excluído; d) O indicador principal é leito, motivo pelo qual, deve ser excluído; e) O indicador principal é saúde pública, motivo pelo qual, deve ser excluído.
  - Para possibilitar uma melhor visualização da relevância das normas encontradas na tabela, com base na análise efetuada, foram selecionadas três cores - *Verde, Amarelo e Vermelho* – para classificar cada uma das normas e criada a seguinte legenda para compor as tabelas:

| LEGENDA                                                                                 |
|-----------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>VERDE:</b> normas que interessam para a pesquisa                                     |
| <b>AMARELO:</b> normas que interessam para a pesquisa, mas vinculadas a outro indicador |
| <b>VERMELHO:</b> normas que não interessam para a pesquisa                              |

OBS: As normas destacadas na cor VERDE foram aquelas que obedeceram aos aspectos definidos e, portanto, foram objeto de análise das demais colunas. Já as normas destacadas em AMARELO, que correspondiam a indicadores diversos daquelas estabelecidos para a análise de cada uma das tabelas - *Vulnerabilidades*, *Resposta de Emergência e Resiliência* - foram apenas analisadas quando relacionadas a sua tabela correta, de acordo com o indicador estabelecido. Por fim, as normas destacadas em VERMELHO, por não serem relevantes para a pesquisa - geralmente normas puramente administrativas - foram nesse momento excluídas do *corpus de análise* das três tabelas criadas.

3. Logo após verificar a relevância para a pesquisa, passou a ser objeto de análise a coluna *Indicador*. Nesta coluna foi elencado o indicar que prevalecia sobre a norma, pois muitos casos havia uma repetição de indicadores (Ex: Portaria n.º 74, publicada do dia 27/01/2020, presente na linha 2 da tabela *Resposta de Emergência* - esta Portaria contava com os seguintes indicadores após o auxílio de profissional externo com o Software: *Coronavírus; Criação; Saúde; Vigilância Sanitária; Saúde Pública*. A norma tratava da criação de Grupo de Emergência em Saúde Pública para condução das ações referentes ao Novo Coronavírus. Tendo isso em vista, nota-se que há a prevalência do indicador *Vigilância Sanitária* ao invés de *Saúde Pública*).

OBS: Como não houve uma definição das pessoas que fariam parte do Grupo de Risco pelo Ministério da Saúde, na tabela *Vulnerabilidades* não houve a prevalência de indicadores como ocorrido na tabela *Resposta de Emergência e Resiliência*. Assim sendo, todos os indicadores, quando presentes - *Adolescente(s); Criança(s); Idoso(s); Gestante(s); Mulher e Grupo de Risco* - permaneceram destacadas na coluna *Indicador*.

4. Preenchido o *Indicador* correspondente de cada norma, foi analisado o *Fato Social*.

- Nesta etapa foram encontrados quatro tipos de resposta na tabela *Vulnerabilidades*, quais sejam: a) Alto índice de mortes por COVID-19; b) Aumento das mortes por COVID-19; c) Distanciamento social; d) Retorno gradual de atividades presenciais.

- Já na tabela *Resposta de Emergência*, foram encontrados na análise, as seguintes respostas: a) Alto índice de mortes por COVID-19; b) Aumento das mortes por COVID-19; c) Distanciamento social; d) Perigo de surto de nova cepa do coronavírus; e) Primeiras mortes de COVID-19.

- Por fim, na tabela *Resiliência*, duas respostas foram verificadas: a) Preparação para vacinação; b) Vacinação.

OBS: as normas destacadas em AMARELO e VERMELHO na análise da *Relevância* nesta coluna foram marcadas com um “x”, pois o fato social, nesses casos, não foi analisado.

5. Concluída a verificação do *Fato Social* correspondente de cada norma, passou-se para a coluna da *Eficácia* das normas distribuídas nas três tabelas. Nesse momento havia duas possíveis respostas para o preenchimento: *Eficaz* ou *Ineficaz*. Para a análise desta, levou-se em consideração o conceito elaborado no item 11.1, letra “b” (*Conceito e parâmetro da eficácia*).

OBS: as normas destacadas em AMARELO e VERMELHO na análise da *Eficácia* foram marcadas com um “x”, pois não faziam parte do *corpus de análise*.

6. Por fim, para a conclusão da análise de conteúdo, passou-se para o preenchimento da coluna intitulada *Justificativa da eficácia*. Nesta coluna foi levado em consideração os parâmetros elaborados e descritos no item 11.1, letra “b” (*Conceito e parâmetro da eficácia*), isto é, o critério *Tempo* – analisando a rapidez de resposta considerando o cenário de desastre provocado pelo coronavírus - e *Mortes* – observando o potencial da norma para produzir o efeito que se destina: reduzir o número de mortes.

7. Por se tratar de um número grande de normas analisadas no Ministério da Saúde e a inviabilidade de colar todas as informações coletadas neste relatório, as tabelas construídas podem ser acessadas na íntegra pelo seguinte link: [https://furb-my.sharepoint.com/:x:/g/personal/tchessica\\_w\\_furb\\_br/EdIqCj6Y2VhMiweNkeBC7EABgv2Sbn79bE\\_FViUY5BeqAw](https://furb-my.sharepoint.com/:x:/g/personal/tchessica_w_furb_br/EdIqCj6Y2VhMiweNkeBC7EABgv2Sbn79bE_FViUY5BeqAw).

#### **D) Considerações finais- Resultados da análise de conteúdo do Ministério da Saúde.**

Em relação a tabela de Resposta as conclusões merecem as seguintes considerações:

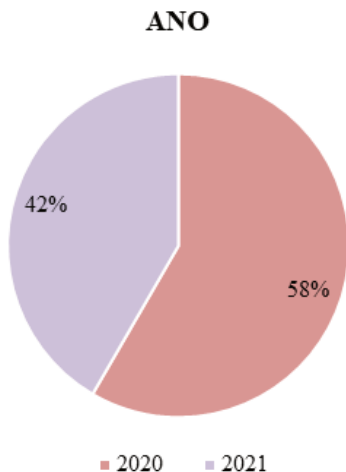
##### **D.1) Sob a perspectiva descritiva a Tabela RESPOSTA DE EMERGÊNCIA**

Os gráficos demonstrativos da tabela *RESPOSTA DE EMERGÊNCIA* são assim ilustrados:

# 116 COVID 19 – RELAÇÕES SINDÊMICAS E ODS 16, DA AGENDA 2030 DA ONU: análises dos reflexos nas relações de trabalho, violência doméstica e encarceramento, saúde e meio ambiente

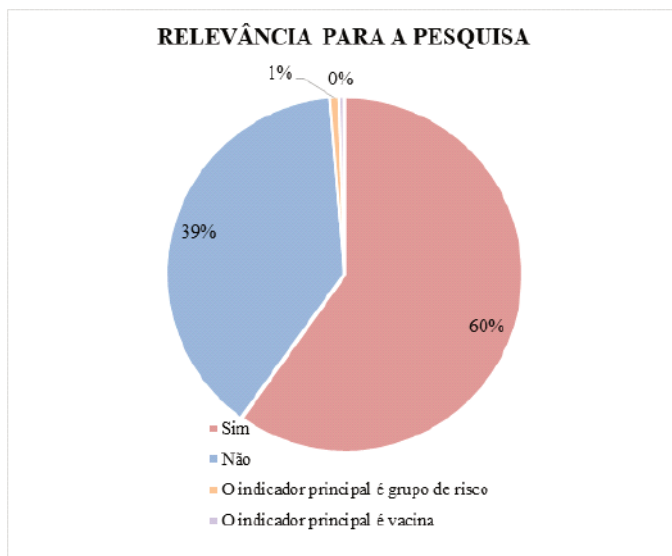
## a) ANO

Com a relação à delimitação de tempo desde sua publicação o percentual foi a de que 58% das normas, ou seja, a maioria foi publicada no ano de 2020, conforme gráfico:



## b) Relevância

Em termos de relevância para a pesquisa, na forma explicitada na metodologia, foram encontrados os seguintes percentuais:



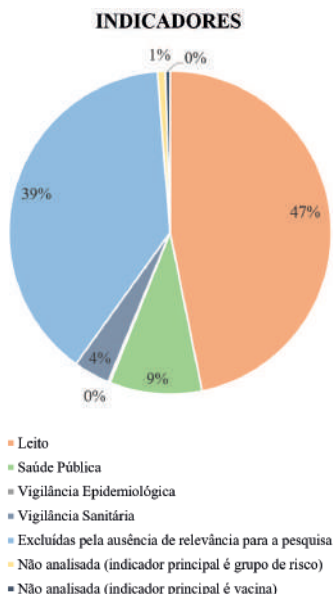


Em termos de percentuais se constata que:

- Em 1% das normas analisadas, os indicadores de conteúdo localizados nas normas como referências de *RESPOSTAS DE EMERGÊNCIA*, demonstraram que o indicador finalístico da norma em termos de eficácia social não era o de vulnerabilidade e sim era outro, já analisado nas tabelas de “*Vulnerabilidade*” e ou “*Resiliência*”;
- Em 39% das normas analisadas, o conteúdo analisado não foi tido como relevante por não se adequar ao parâmetro de eficácia, segundo os indicadores parametrizados tal e já explícitos na metodologia;
- Em 60% das normas analisadas, o conteúdo foi tido como relevante por se adequar, em maior ou menor escala, ao parâmetro de eficácia, segundo os indicadores parametrizados e já explícitos na metodologia;
- Número de normas que não atingiram 1% foram desconsiderados para fins de análise de conteúdo nas considerações finais, considerando o número elevado de legislação analisada nesta tabela.

### c) Indicadores

No que se refere aos termos considerados como indicadores para a análise de conteúdo, obteve o seguinte resultado como percentual:



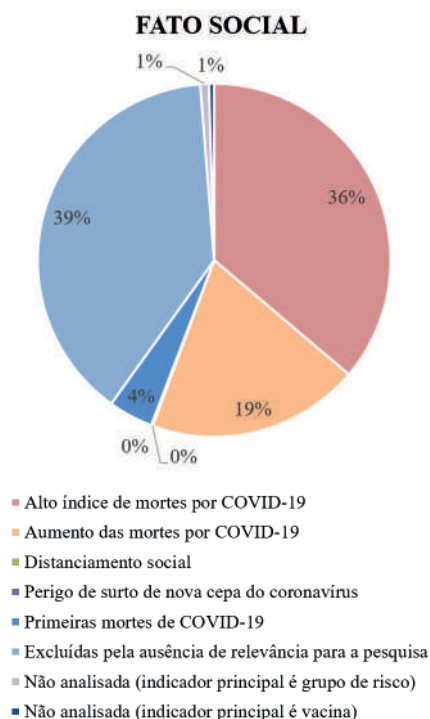
Em termos de percentuais se constata que:

- Em 39% das normas, o conteúdo analisado precisou ser excluído por ter sido considerado irrelevante, uma vez mesmo que as expressões estivessem presentes nos textos normativos, as mesmas não se relacionavam em nenhuma medida, ao padrão de eficácia escolhido para a pesquisa;
- Em 47% das normas incluída no padrão de eficácia, o indicador “leito”, apareceu com maior incidência no conteúdo das normas analisadas em relação aos demais indicadores, evidenciando que a maioria das normas emanadas do Ministério da Saúde, priorizou a abertura de leitos como uma estratégia de resposta;
- Por outro lado, as ações de Saúde Pública (9%), Vigilância Sanitária (9%) e Vigilância Epidemiológica (4%) estiveram dissociadas e não acompanharam o percentual do indicador “leito”.

Tal resultado permite considerar, na perspectiva de gestão do risco, que na resposta de emergência, as ações tomadas por meio das normas do executivo federal estavam desvinculadas de políticas de saúde pública já existentes no país e implementadas por leis. Isto se constitui em ações de uma adaptação passiva ao sistema público de saúde, como a ampliação da capacidade de leitos de alta complexidade e mudanças na forma de atendimento, mas sem estratégias para evitar e/ou mitigar os efeitos do colapso sanitário no atendimento aos infectados, especialmente os que evoluíram para as formas mais graves da doença. Os resultados acabaram por demonstrar o as normas já evidenciaram, ou seja, que não houve coordenação minimamente ativa por parte da União.

#### **d) Fato Social**

Considerando o fato social, foram encontrados os seguintes percentuais:

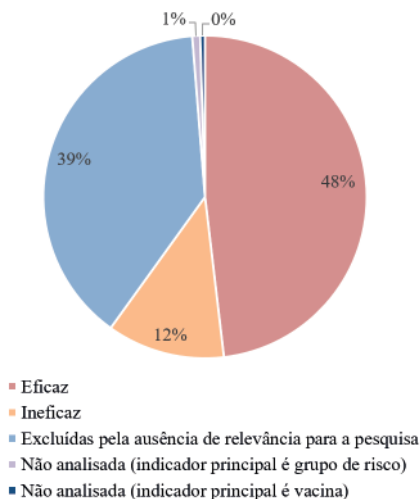


Em números se constata que:

- ⊗ Na análise de conteúdo foram excluídos os percentuais de 40% das normas: pela ausência de relevância (39%) ou deixaram de ser analisadas aqui porque foram analisadas com outro indicador principal no grupo vulnerabilidade (1%);
- ⊗ O número de mortes decorrentes de infecções pela COVID-19, desde as primeiras notícias, passando pelo aumento de seu número até chegar a um alto índice de mortes decorrentes de infecções pela COVID-19, coincidiu com 59% (quase a totalidade das normas cujo conteúdo foi analisado) da justificativa para edição de leis, corroborando que o “*número de mortes*” é um dos padrões de excelência para se analisar a eficácia das normas emanadas do Ministério da Saúde entre 2020/2021.

#### e) Eficácia

Em termos do padrão de eficácia os percentuais totais na tabela de emergência o gráfico a seguir apresenta a seguinte visualização:

**EFICÁCIA**

Pela análise da tabela:

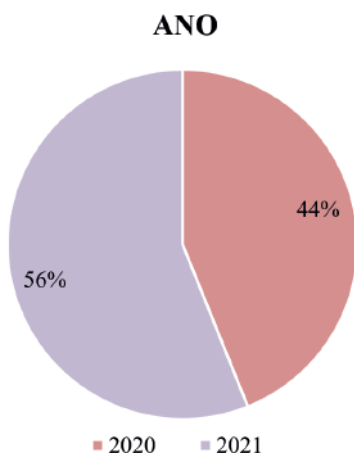
- ☉ Contatou-se que 40% das normas foram excluídas pela ausência de relevância para a pesquisa ou não analisada em seu conteúdo aqui, porque o indicador finalístico se referia a outras tabelas analisadas como *VULNERABILIDADES* e *RESILIÊNCIA*;
- ☉ Em 12% das normas, o conteúdo foi tido como totalmente ineficaz, considerando o critério de eficácia “*tempo e número de mortes*”, segundo o fato social demonstrado para a tabela “*RESPOSTA DE EMERGÊNCIA*”;
- ☉ Em 48% das normas, o conteúdo foi tido, em maior ou menor medida, como eficaz, o que revela que nos anos de 2020 e 2021 o Ministério da Saúde emitiu menos da metade de norma tidas como eficazes no enfrentamento à pandemia da COVID-19.

## D.2) Sob a perspectiva descritiva a Tabela *VULNERABILIDADE*

Os gráficos demonstrativos da tabela *VULNERABILIDADE* são assim ilustrados:

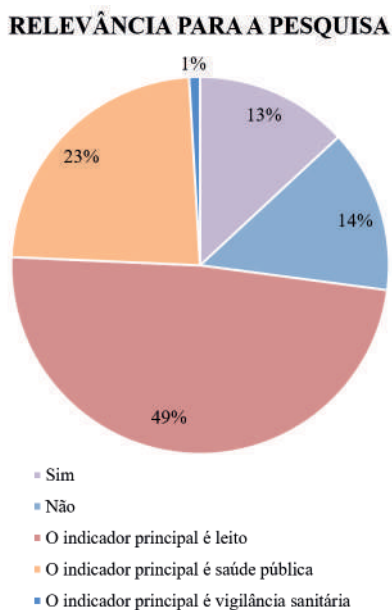
### a) Ano

Com a relação à delimitação do prazo para análise das normas 56% delas, ou seja, a maioria, foi publicada no ano de 2021, conforme gráfico:



### b) Relevância

Em termos de relevância para a pesquisa, na forma explicitada na metodologia, foram encontrados os seguintes percentuais:



Em termos de percentuais se constata que:

- © Em 73% normas analisadas, os indicadores de conteúdo localizados nas normas como referências de vulnerabilidade,

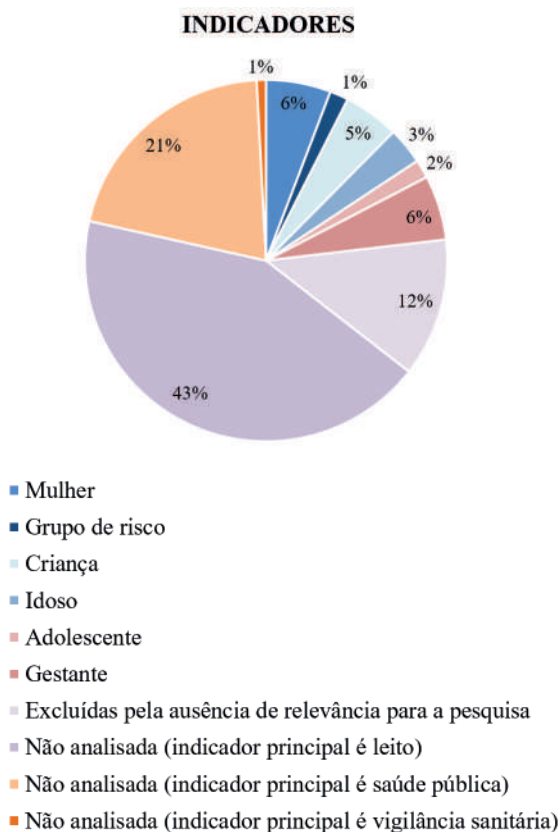
demonstraram que o indicador finalístico da norma em sua eficácia social não era o de vulnerabilidade e sim era outro, já analisado na tabela de “Resposta de Emergência” ou “Resiliência”;

☉ Em 14% das normas analisadas, o conteúdo analisado não foi tido como relevante por não se adequar ao parâmetro de eficácia, segundo os indicadores parametrizados tal e já explícitos na metodologia;

☉ Em 13% do conteúdo das normas analisadas foram tidas como relevantes por se adequarem em maior ou menor escala ao parâmetro de eficácia, segundo os indicadores parametrizados tal e já explícitos na metodologia.

### c) Indicadores

No que se refere aos termos considerados como indicadores para a análise de conteúdo, obteve o seguinte resultado como percentual:



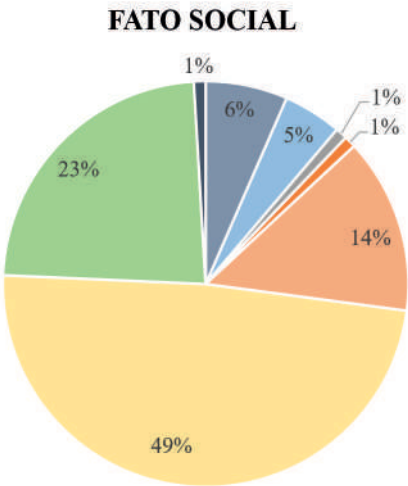
Os percentuais refletem que:

- 77% das normas, cujos indicadores indicavam vulnerabilidades, não demonstraram efetiva compreensão de gestão de uma catástrofe biológica pelo Ministério da Saúde, seja pela sua irrelevância para pesquisa enquanto eficácia, seja porque deixaram de ser analisadas, pois os indicadores finalísticos indicavam que o conteúdo da lei se referia à tabela de resposta à emergência;
- Apenas 23% das normas apresentaram indicadores que mantiveram relação, em alguma medida, com a condições e ou grupos mais vulneráveis ao risco de morte (que era o parâmetro de eficácia nesta tabela);

Outro dado que merece ser destacado é o de que o termo “*grupo de risco*” apareceu em apenas 1% do total das normas, o que denota que por parte do Ministério da Saúde, não houve sequer uma compreensão conceitual de grupos de pessoas em risco potencial para um planejamento e execução de política pública de enfrentamento à pandemia da COVID-19 em termos legais. Tal dado aponta para a inexistência de política pública em saúde pública voltada aos mais vulneráveis.

d) Fato Social

Considerando o fato social, foram encontrados os seguintes percentuais:





- Alto índice de mortes por COVID-19
- Aumento das mortes por COVID-19
- Distanciamento social
- Retorno gradual de atividades presenciais
- Excluídas pela ausência de relevância para a pesquisa
- Não analisada (indicador principal é leito)
- Não analisada (indicador principal é saúde pública)
- Não analisada (indicador principal é vigilância sanitária)

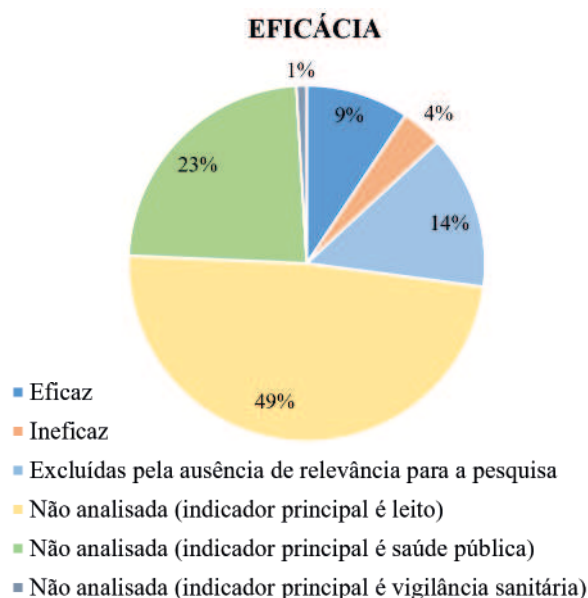
Sobre os resultados alcançados:

◎ Na análise de conteúdo 87% das normas relativas ao fato foram excluídas desta análise pois já tinham sido analisadas em outra tabela ou não tinham relevância para a pesquisa;

◎ Em 13% apenas da análise de conteúdo das normas foi possível identificar a relação da emissão da norma como o fato social, ao contrário do que ocorreu na fase de resposta à emergência, mais um indício de que a gestão se deu apenas por respostas e não por uma integração das respostas à emergência pela percepção das vulnerabilidades.

## e) Eficácia

Em relação à eficácia na tabela *Vulnerabilidades*:



Do gráfico acima, nota-se que:

- ☉ Em 87% do conteúdo das normas a eficácia não pode ser verificada pois o indicador principal de eficácia pertencia à tabela *Resposta de Emergência*;
- ☉ Em 4% da normas analisadas o conteúdo se mostrou totalmente ineficaz;
- ☉ Em 9% da normas analisadas o conteúdo se mostrou, em maior ou menor medida, eficaz;
- ☉ Sobre a eficácia na tabela de de vulnerabilidades é possível concluir que em 91% das normas emitidas pelo Ministério da Saúde, cujo conteúdo necessitaria considerar a gestão da Pandemia COVID-19 como uma catástrofe em que todos estariam expostos, mas que os mais vulneráveis sofreriam os maiores danos, não houve minimamente relação com a vulnerabilidade ou o indicador finalístico da norma pertencia à categoria resposta de emergência;

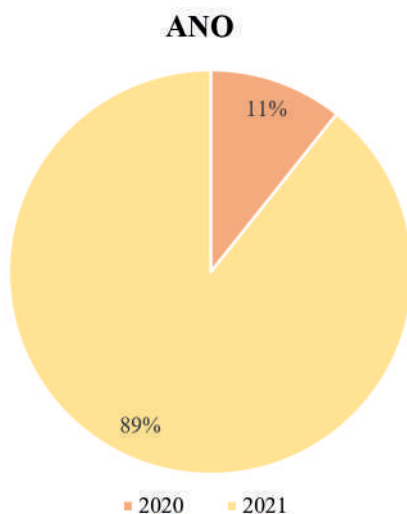
Portanto, a conclusão é de que as características sindêmicas da Pandemia COVID-19 não foram compreendidas e, ainda mais, foram até intensificadas pela omissão da assimilação da vulnerabilidade enquanto fator transversal em todas as fases da gestão jurídica da catástrofe biológica.

### D.3) Sob a perspectiva descritiva a Tabela *RESILIÊNCIA*

Os gráficos demonstrativos da tabela *RESILIÊNCIA* são assim ilustrados:

#### a) Ano

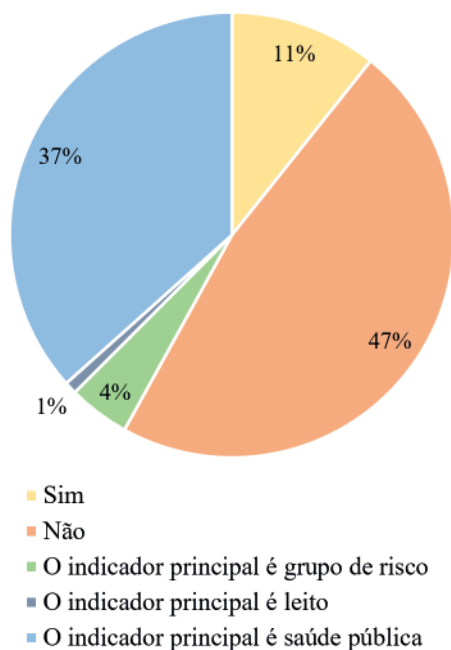
Com a relação à delimitação do prazo para análise das normas 89% das normas, ou seja, a grande maioria, foram publicadas no ano de 2021, o que coincide com o início do período de vacinação no país, conforme ilustra o gráfico a seguir.



#### b) Relevância

Em termos de relevância para a pesquisa, na forma explicitada na metodologia.

#### RELEVÂNCIA PARA A PESQUISA

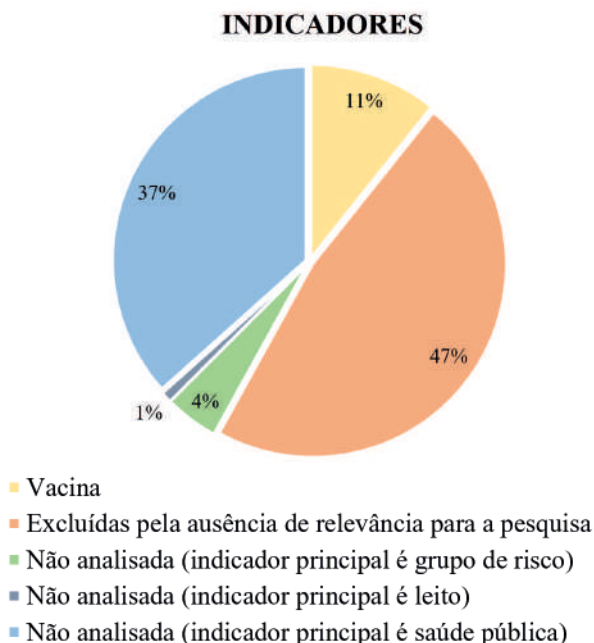


Dos dados coletados, verifica-se que:

- ⊙ Em 47% das normas analisadas o conteúdo do texto analisado não possuía relevância para o escopo da pesquisa, independentemente de sua eficácia;
- ⊙ Em 42% das normas analisadas, os indicadores localizados nas normas como referência, demonstraram, após análise de seu conteúdo, que o indicador finalístico da norma em sua eficácia social não era o de resiliência e sim era outro, já analisado na tabela de “Resposta de Emergência” ou “Vulnerabilidade”;
- ⊙ Somente 11% das normas foram relevantes para proceder à análise de conteúdo, o que significa em termos numéricos que apenas 12 normas tiveram um conteúdo que relacionou a uma forma de gestão de enfrentamento à pandemia da COVID-19.

### c) Indicadores

No que se refere aos termos considerados como indicadores para a análise de conteúdo, obteve o seguinte resultado como percentual.

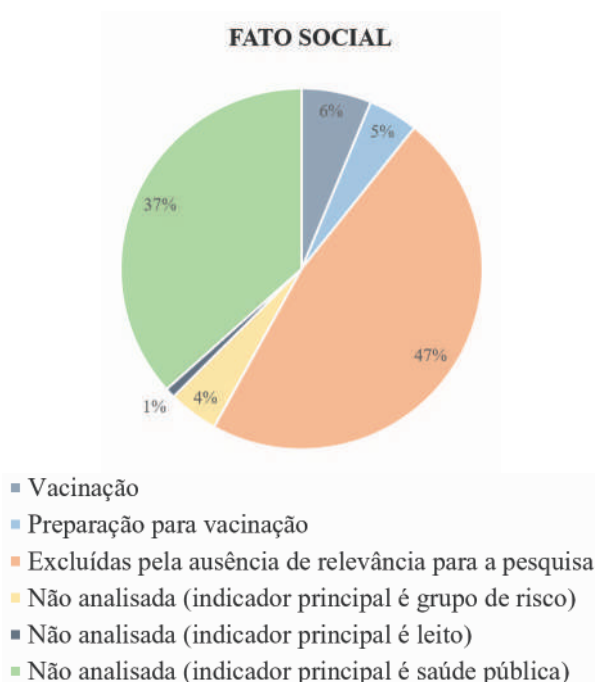


Os resultados quanto aos indicadores demonstram que:

- A “vacina”, principal indicador com altíssima probabilidade científica de enfrentamento à Pandemia COVID-19, enquanto uma catástrofe de escala global, aparece em apenas 11% das normas publicadas pelo Ministério da Saúde, revelando um baixíssimo grau de resiliência da norma administrativa em regular a política pública de vacinação no país;
- 47% do conteúdo das normas foram excluídos pela ausência de relevância para a pesquisa, enquanto indicador finalístico da norma;
- Em 42% do conteúdo das normas analisadas o indicador finalístico da norma em sua eficácia social não era o de resiliência e sim era outro, já analisado nas tabelas de “Resposta de Emergência” ou “Vulnerabilidade”.

## d) Fato Social

Considerando o fato social da tabela *RESILIÊNCIA*, foram encontrados os seguintes percentuais:

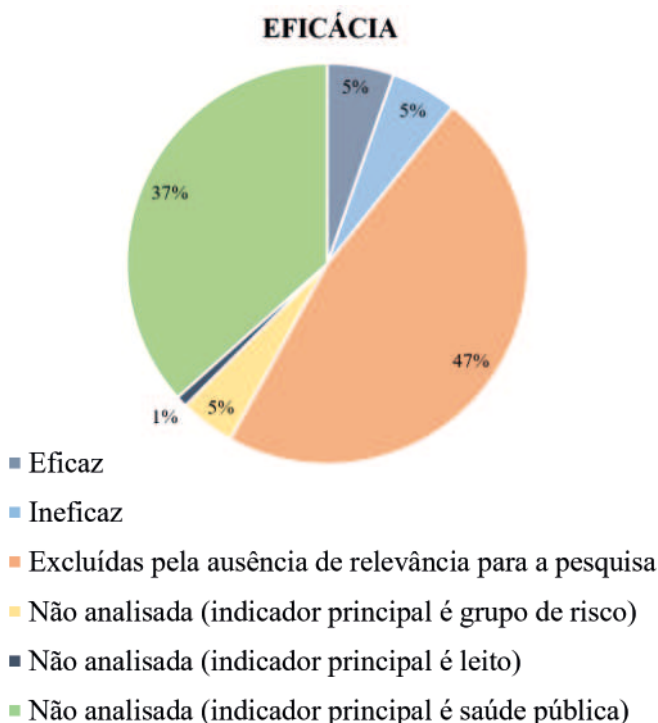


Dos dados apresentados, visualiza-se que:

- ⊗ Somente em 11% do conteúdo das normas analisadas o fato social da preparação para vacinação como da vacinação propriamente dita aparece;
- ⊗ 47% do conteúdo das normas foram excluídos pela ausência de relevância para a pesquisa, enquanto indicador finalístico da norma;
- ⊗ Em 42% do conteúdo das normas analisadas o indicador finalístico da norma em sua eficácia social não era o de resiliência e sim era outro, já analisado nas tabelas de “*Resposta de Emergência*” ou “*Vulnerabilidade*”.

#### e) Eficácia

Em relação à eficácia na tabela *RESILIÊNCIA*, o seguinte gráfico foi gerado:



Constata-se que:

- 47% do conteúdo das normas foram excluídos pela ausência de relevância para a pesquisa;
- Em 43% do conteúdo das normas o conteúdo da eficácia foi analisado nas tabelas “*Resposta de Emergência*” ou “*Vulnerabilidades*”;
- 5% do conteúdo analisado se mostrou eficaz e os 5% restantes foram ineficazes considerando o objeto da pesquisa;

Assim em termos de resiliência, ou seja, na forma de eficácia das normas emitidas pelo Ministério da Saúde o conteúdo analisado demonstrou um percentual de ausência ou baixíssima estratégia legal no enfrentamento à pandemia COVID-19 no país.

## **11.2 Ministério do Meio Ambiente**

### **A) Introdução**

Desde a Declaração do Meio Ambiente, proferida pela conferência da Nações Unidas em Estocolmo, em 1972 o meio ambiente começa a ser assimilado enquanto direito humano.

O Conselho de Direitos Humanos da ONU reconheceu expressamente em 2021, pela primeira vez, que o acesso a um meio ambiente limpo, saudável e sustentável é um direito humano. A Resolução nº 48/2013 solicita que os países ao redor do mundo trabalhem em conjunto para implementar este direito que acaba de ser reconhecido (ONU, 2023).

Assim, como bem jurídico autônomo e unitário, o meio ambiente adquire uma relevância simultaneamente de direito fundamental de personalidade, como direito subjetivo de caráter público, bem como direito fundamental de natureza difusa ou coletiva (Carvalho, 2020b).

Após a Rio-92, quando se realiza a II Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento abre-se uma tendência para se compreender as políticas públicas ambientais como um conjunto de organizações e leis restritas ao âmbito governamental, resultantes de um processo cooperativo formado pelas pressões da sociedade civil, por novas formas de governança privada e pelas agências estatais (Abramoavay, 2018).

Assim tais políticas são um conjunto de dispositivos resultantes do aprendizado social decorrente desse movimento e possibilitam duas modalidades de intervenção. A primeira é a de “comando e controle” que consiste em restrições legais quanto aos

comportamentos dos agentes econômicos, o que implica que só serão eficientes se tais agentes econômicos respeitem a determinação legal, o que supõe tanto a força para a exigir o cumprimento da Lei por parte do Estado, como a aceitação de que a exigência em questão é legítima. Um segundo problema é que nem sempre a proibição é a maneira mais eficiente de promover o uso adequado dos recursos. Uma segunda forma vem da consecução de métodos como taxação de impostos e implementação de subsídios (Abramaovay, 2018).

No horizonte de tudo, em termos de políticas públicas ambientais devem orientar para

[...] alterar os próprios padrões de crescimento econômico para que um de seus parâmetros básicos de desempenho venha a ser a relação entre a satisfação das necessidades humanas e o estado dos ecossistemas, o que só pode ser alcançado por formas de planejamento do setor privado e público norteadas desde o início por uma estratégica sócioambiental (Abramaovay, 2018, p.777).

No Brasil, a partir da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), o direito ao meio ambiente adquiriu o *status* de direito fundamental, revelando-se como uma nova função do Estado Democrático crático de Direito, considerado como Estado Democrático ambiental.

Na norma constitucional brasileira, a expressão contida no artigo 225 da constituição de 1988 “todos tem direito” apresenta uma dimensão subjetiva, ou seja, individual e personalíssima ao direito fundamental ambiental, enquanto a expressão “bem de uso comum do povo” trata de uma dimensão objetiva (Canotilho, 1998).

Foi a Lei nº 6.938/1981 que definiu a Política Nacional do Meio Ambiente, seu fins e mecanismos de formulação, aplicação, criando um sistema Nacional do Meio Ambiente, o Sisnama, definindo seus órgãos e atribuições, estruturando-o nos quadros de poder ( União, Distrito federal, Estado e Município), como seu órgão colegiado, o Conselho Nacional do Meio Ambiente, o CONAMA, com caráter consultivo e deliberativo, com competência normativa sobre padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e, por isso, totalmente compatível com a norma constitucional.

No seu artigo 3º encontram-se definições para efeitos legais e, dentre elas, o meio ambiente considerado como: “conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas” (BRASIL, 1981). Assim, em termos legais, contata-se uma total interação entre a catástrofe biológica da pandemia COVID-19 e sua interação com o meio ambiente.



Desde a Constituição Federal de 1988 até a primeira década deste século várias políticas públicas ambientais foram implementadas e algumas consolidadas pois, foi da disposição constitucional acerca do meio ambiente que se extraiu a noção geral de bem ambiental à sadia qualidade de vida.

A atuação do Estado, no âmbito das políticas públicas ambientais, deve se dar de forma plena. É do Poder executivo que se extrairá a ideia de políticas públicas ambientais como toda iniciativa pública organizada, dotada de planos, metas e instrumentos próprios para gerir o meio ambiente.

Sobre a atuação do Poder Executivo em matéria de meio ambiente, temos o que denominamos de *dirigismo ambiental executivo*, que tem o condão de arbitrar e mediar interesses antagônicos no tocante aos usos dos recursos naturais, ao conduzir a sua destinação por metas e gerenciar os seus resultados por meio de instrumentos de gestão. (D'Isep, 2009).

Contudo, a conjuntura brasileira recente foi marcada tanto pela recessão econômica como por um período de instabilidades políticas. O resultado não refletiu apenas obstáculos às políticas de conservação ambiental que vinham em curso, mas também na criação de políticas ambientais que demandam alto investimento. Desde meados de 2014, propostas legais para enfraquecer as exigências de licenciamento ambiental, a suspensão da ratificação de terras indígenas e a redução de áreas de proteção nos biomas da Amazônia e no da Mata Atlântica são algumas das reviravoltas políticas que ameaçam a continuidade dos avanços ambientais conquistados nas últimas décadas (Cavalett, 2018).

Especialmente a partir de 2019, em termos de organização do Executivo Federal, mais especificamente do Ministério de Meio Ambiente e suas competências, constatou-se uma retração das políticas de proteção ambiental e mudanças em seu arcabouço institucional. Pela Lei nº 13.844/2019 (BRASIL, 2019), atualmente revogada pela Lei nº 14.600/2023, Instituições como o Serviço Florestal Brasileiro foram transferidos do Ministério do Meio Ambiente para o Ministério da Agricultura e Agência Nacional de Águas, que tem entre suas atribuições a aplicação da Política Nacional de Recursos Hídricos, passou a ser vinculada ao Ministério do Desenvolvimento Regional.

Nesta mesma época, na esfera política, incrementa-se a nomeação de ex-policiais militares e integrantes das Forças Armadas para cargos comissionados do Ministério do Meio Ambiente, diretorias do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – Ibama e do Instituto Chico Mendes de Biodiversidade – ICMBio. No ICMBio, órgão responsável pelo manejo e gestão das Unidades de

Conservação – UCs brasileiras, os cargos da presidência, todas as diretorias e quatro das cinco coordenações regionais substituíram seus funcionários por ex-policiais militares de São Paulo (Neves, Andrade, 2020).

Ainda em 2020, quando o Brasil vivenciava o avanço da pandemia no país com o aumento exponencial de mortes, é simbólica a fala do então ministro do meio ambiente do país em reunião ministerial do dia 22 de abril, em que sugere a utilização do momento em que a imprensa estava voltada para a cobertura dos impactos da pandemia no país para seguir “passando a boiada”, ou seja, aprovar a desregulamentação das instituições e demais legislações ambientais (Alessi, 2020).<sup>29</sup>

Dados produzidos pelo Relatório Anual do Desmatamento<sup>30</sup> no Brasil do MapBiomias já indicava um aumento do desmatamento no ano de 2019 (anterior à Pandemia de COVID-19) e nos anos de 2020 e 2021, em que se vivenciou o período mais intenso e desestabilizador da catástrofe biológica, o índice se elevou ainda mais. Outro aspecto que merece atenção corresponde à queda dos embargos e autuações realizadas pelo IBAMA e ICMBio que até maio de 2022 atingiram apenas 2,4% dos desmatamentos e 10,5% da área desmatada identificada entre 2019 e 2021 (RAD, 2021).

O desmatamento no período de 2020 -2021 indica um nível de ilegalidade da área desmatada no Brasil acima de 98% e, em termos de ordenamento territorial, ocorreu preponderantemente nas Unidades de Conservação<sup>31</sup> e em terras indígenas<sup>32</sup> (RAD, 2021).

As relações causais de constituição de crises sanitárias decorrentes de degradação ambiental, especialmente ligadas ao reconhecimento de patogenias que se manifestam em escalas globais merecem destaque. Para o ano de 2020 a crise sanitária internacional do coronavírus (GUO et al., 2020), ligada a uma consequência direta do clima e das alterações da natureza pelo desenvolvimento e econômico, a pandemia destaca-se pelo potencial global e pelas consequências que trouxe aos sistemas de saúde, as economias e as estratégias dos governos em proteger a assegurar o bem-estar da população.

<sup>29</sup> Referência à fala do ministro Ricardo Salles em reunião ministerial do dia 22 de abril de 2020. A divulgação do vídeo da reunião foi autorizada pelo então ministro do STF Celso de Mello.

<sup>30</sup> Desmatamento ou Supressão de vegetação nativa Desmatamento é comumente associado à supressão completa da vegetação florestal. O termo desmatamento analisado no Relatório refere-se ao entendimento mais amplo, que inclui toda e qualquer supressão de vegetação nativa, abrangendo também a supressão de vegetação não florestal, como os campos e as savanas (RAD, 2021).

<sup>31</sup> 349 Unidades de Conservação - 2019-2021 (RAD, 2021, p. 58).

<sup>32</sup> 326 Terras indígenas – 57% (RAD, 2021, p. 62).

Portanto, as comunicações acerca da política governamental no Ministério do Meio Ambiente no Brasil, especialmente a partir de 2019 e a forma como a crise sanitária da pandemia da COVID-19 foi gerida nas várias esferas da organização político administrativa governamental reverberou no conteúdo da legislação emanada do executivo federal no período.

## **B) Conceito e parâmetro da eficácia**

A eficácia jurídica relaciona-se com a capacidade da norma de produzir, em maior ou menor grau, efeitos jurídicos, ou seja, diz respeito à aplicabilidade, executividade, exigibilidade da norma. Já a eficácia social da norma responde pela exequibilidade da norma, capacidade de garantir os direitos. Esta, norteadas pelos critérios da incidência, da legitimidade e da finalidade, corresponde, pois, à necessária aplicabilidade da norma jurídica pelos indivíduos destinatários da mesma e, também, pela sua capacidade de garantir os direitos dos cidadãos (Cavallazzi, 2008).

O juspositivismo de Herbert Hart (1996) elegeu como um conceito jurídico tradicional de eficácia a ser relido pela contribuição dada no âmbito da eficácia social da norma. O diálogo com Hart permite distinguir o Direito – como mecanismo de controle social – da moral, certo é que o sistema normativo e o contrato social passam a ter objetivos coerentes com uma realidade física e socioespacial (Hart, 1996).

A regra máxima do ordenamento jurídico depende da eficácia social para ser válida, portanto, manifesta a fiel relação das novas técnicas e teorias jurídicas como adequadas para construir políticas públicas afins com as demandas deste século, permitindo que as políticas de proteção socioambientais sejam livres de qualquer dogma moderno e deste modo se amplie a noção sustentabilidade para outros segmentos, na perspectiva multidisciplinar.

Assim, dado aos diferentes ramos do direito a missão de cumprir com a função jurídica de estabilização das expectativas normativas da sociedade em um cenário excepcional, fazendo-se necessárias alterações no seu modo de operação, sua estrutura (Constituição, a lei e a jurisprudência), precisa estar aberto às comunicações surgidas em meio à pandemia de COVID-19, abrindo-se cognitivamente à comunicação dos riscos atrelados ela.

### **B.1) Parâmetro tempo**

Para fins da pesquisa, utilizou-se como um dos parâmetros da eficácia o critério tempo, observando, principalmente, mas não exclusivamente,<sup>33</sup> a Declaração de

<sup>33</sup> O parâmetro “tempo” na análise de conteúdo das normas do Ministério do Meio Ambiente foi analisado de modo



Dentro desse universo de indicadores, alguns foram selecionadas para realizar a análise de conteúdo específica das normas emitidas pelo Ministério do Meio Ambiente (totalizando 51 normas), quais sejam: *Saúde Pública* e *Suspensão* (indicadores esses que compõe a coluna intitulada *Indicador* na tabela de análise de conteúdo).

Após a inserção da coluna dos indicadores, assim como feito na análise de conteúdo do Ministério da Saúde, foram criadas novas colunas de análise para possibilitar o estudo da eficácia das normas emitidas pelo Poder Executivo Federal, quais sejam: 1. *Relevante para a pesquisa?*; 2. *Fato Social*; 3. *Indicador*; 4. *Norma Administrativa*; 5. *Eficácia*; 6. *Justificativa da Eficácia*.

Definidas as novas colunas, passou-se para a análise efetiva do conteúdo das normas selecionadas.

De maneira muito semelhante ao Ministério da Saúde, a seguinte forma de análise foi aplicada de forma sucessiva:

1. Após entrar no link disponível na coluna *Link* foi preenchida a coluna *Norma Administrativa*, colocando em síntese o conteúdo da norma analisada;
2. Verificado o conteúdo da norma, passou-se a analisar a sua relevância para a pesquisa. Para tanto, foram considerados os seguintes aspectos: a) a ligação da norma com o objetivo 16 da Agenda 2030 da ONU; b) o potencial de estabilização congruente das expectativas, considerada a funcionalidade da norma; c) a capacidade da norma gerar estabilidade social.
  - Nesta etapa verificou-se duas respostas possíveis: *Sim* ou *Não*.
  - Para possibilitar uma melhor visualização da relevância das normas encontradas na tabela, com base na análise efetuada, foram selecionadas duas cores – *Verde* e *Vermelho* – para classificar cada uma das normas e criada a seguinte legenda:

| LEGENDA                                                    |
|------------------------------------------------------------|
| <b>VERDE:</b> normas que interessam para a pesquisa        |
| <b>VERMELHO:</b> normas que não interessam para a pesquisa |

OBS: As normas destacadas na cor VERDE foram aquelas que obedeceram aos aspectos definidos e, portanto, foram objeto de análise das demais colunas. Já as normas destacadas em VERMELHO, por não serem relevantes para a pesquisa - geralmente normas puramente administrativas - foram nesse momento excluídas do *corpus de análise*.

3. Logo após verificar a relevância para a pesquisa, passou a ser objeto de análise a coluna *Indicador*. Nesta coluna, assim como nas

tabelas do Ministério da Saúde, foi elencada o indicador que prevalecia sobre a norma.

4. Preenchido o *Indicador* correspondente de cada norma, foi analisado o *Fato Social* e constatou-se o seguinte para as normas emitidas: *Proliferação do COVID-19 - Aumento do risco de infecção em aglomerações e/ou agrupamentos sociais*.

OBS: as normas destacadas em VERMELHO na análise da *Relevância* nesta coluna foram marcadas com um “x”, pois o fato social, nesses casos, não foi analisado.

5. Concluída a verificação do *Fato Social* correspondente de cada norma, passou-se para a coluna da *Eficácia* das normas. Nesse momento havia duas possíveis respostas para o preenchimento: *Efícaz* ou *Inefícaz*. Para a análise desta, levou-se em consideração o conceito elaborado no item 11.2, letra “b” (*Conceito e parâmetro da eficácia*).

OBS: as normas destacadas em VERMELHO na análise da *Eficácia* foram marcadas com um “x”, pois não faziam parte do *corpus de análise*.

6. Por fim, para a conclusão da análise de conteúdo, passou-se para o preenchimento da coluna intitulada *Justificativa da eficácia*. Nesta coluna foi levado em consideração os parâmetros elaborados e descritos no item 11.2, letra “b” (*Conceito e parâmetro da eficácia*), isto é, o critério *Tempo* – analisando a rapidez de resposta considerando o cenário de desastre provocado pelo coronavírus – e *Vacinação* – observando o início das vacinações contra a COVID-19 no Brasil no dia 17 de janeiro de 2021 e o seu potencial para reduzir o número de mortes.

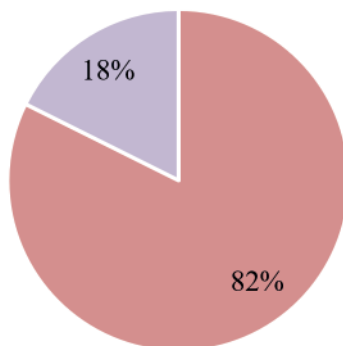
7. A tabela construída pode ser acessada na íntegra pelo seguinte link: [https://furb-my.sharepoint.com/:x/g/personal/tchessicaw\\_furb\\_br/EdIqCj6Y2VhMiweNkeBC7EABgv2Sbn79bEFViUY5BeqAw](https://furb-my.sharepoint.com/:x/g/personal/tchessicaw_furb_br/EdIqCj6Y2VhMiweNkeBC7EABgv2Sbn79bEFViUY5BeqAw).

#### D) Considerações finais - resultados da análise de conteúdo do Ministério do Meio Ambiente

Em relação as normas emitidas pelo Ministério do Meio Ambiente, as conclusões merecem as seguintes considerações:

##### a) Ano

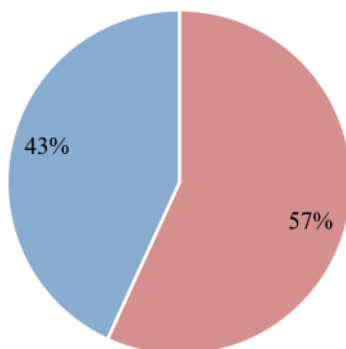
Com a relação à delimitação do prazo para análise das normas 82% das normas, ou seja, a grande maioria, foram publicadas no ano de 2020 e se relacionam, em sua maioria, com o fato social de abertura de Unidades de Conservação à Visitação Pública, tido como um indicador ineficaz, pois não ocorreram antes da vacinação no país.

**ANO**

■ 2020 ■ 2021

**) Relevância**

Em termos de relevância para a pesquisa, na forma explicitada na metodologia.

**RELEVÂNCIA PARA A PESQUISA**

■ Sim ■ Não

Através do gráfico, observa-se que:

- Em 57% do conteúdo das normas analisadas, independentemente de sua eficácia ou não, foi tido como relevante para a metodologia da pesquisa;

- ⊙ Em 43% das normas analisadas o conteúdo do texto analisado não possuía relevância para o escopo da pesquisa.

### c) Indicadores

No que se refere aos termos considerados como indicadores para a análise de conteúdo, obteve o seguinte resultado como percentual.

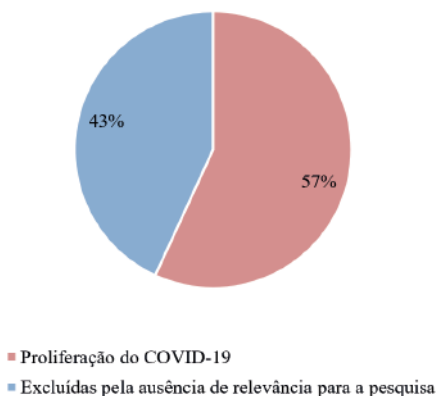
Do gráfico apresentado, percebe-se que:

- ⊙ Em 40% das normas analisadas o conteúdo do texto analisado não possuía relevância para o escopo da pesquisa. Importante ressaltar que neste gráfico, o percentual de 40% inclui uma variável relevante, mas com um percentual irrelevante para fins de eficácia.
- ⊙ O indicador saúde pública aparece em 55% do conteúdo das normas. Contudo, no caso do Ministério do Meio Ambiente. No caso do Ministério do Meio Ambiente o Indicador “saúde pública” esteve associado às normas que na sua ementa determinaram a reabertura da visitação pública nas Unidades de Conservação federal.
- ⊙ O indicador suspensão aparece em 5% do conteúdo das normas. A suspensão a que se refere o indicador acima está relacionada, em sua totalidade, às normas que suspenderam visitação pública em Unidades de Conservação federal, especialmente nos primeiros meses do início da Pandemia COVID-19.

### d) Fato Social

Considerando o fato social das normas do Ministério do Meio Ambiente, foram encontrados os seguintes percentuais:

#### FATO SOCIAL



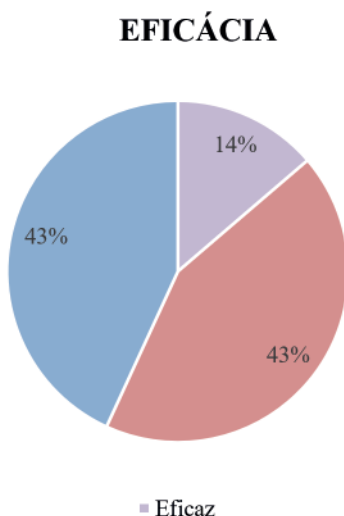


Da análise dos dados, é possível observar que:

- ⊗ Em 43% das normas analisadas o conteúdo do texto analisado não possuía relevância para ao escopo da pesquisa;
- ⊗ Em 57% do conteúdo das normas analisadas o fato social motivador da norma foi a proliferação da COVID-19.

## e) Eficácia

Em relação à eficácia, o seguinte gráfico foi gerado:



A partir disso, verifica-se que:

- ⊗ 43% do conteúdo das normas analisadas foi excluído pela ausência de relevância para a pesquisa;
- ⊗ 14% foi considerado, em alguma medida, eficaz, segundo o critério escolhido e explicitado na metodologia;
- ⊗ 43% do conteúdo analisado foi considerado totalmente ineficaz;

Contudo, ao levar em conta os indicadores referidos no gráfico como termos de busca vemos que apenas o percentual de 14%, em maior ou menor medida foi eficaz, pois seu conteúdo se constituiu em suspender a visitação pública em Unidades de Conservação, geridas pela União, e que sua publicação coincidiu com o período inicial, ou seja, com os primeiros meses do ano de 2020.

Ao se tomar o conteúdo da norma que tratava da “reabertura de visitação pública”, sob o indicador *Saúde Pública* pode-se inferir que na grande maioria das normas, ou

seja, o percentual de 43% o conteúdo foi considerado ineficaz pois indicava a abertura das Unidades de Conservação de gestão federal, mesmo antes de existir vacinação ou até mesmo de iniciar a vacinação no país.

Sobre os dados coletados, é importante destacar que ao se tomar o universo das 51 normas emanadas pelo Ministério do Meio Ambiente no período delimitado da pesquisa, nenhuma das que foram consideradas como relevantes para a pesquisa, se relacionaram à implementação<sup>34</sup> de políticas ambientais.

## REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, Ricardo. In: GIOVANNI, Geraldo Di; NOGUEIRA, Marco Aurélio (Orgs.) **Dicionário de Políticas Públicas**. 3 ed. São Paulo, 2018.

ALESSI, GIL. Salles vê “oportunidade” com coronavírus para “passar de boiada” desregulação da proteção ao meio ambiente. **El País**. São Paulo, 22 mai. 2020. Disponível em: Vídeo da reunião de Bolsonaro: Salles vê “oportunidade” com coronavírus para “passar de boiada” desregulação da proteção ao meio ambiente | Atualidade | EL PAÍS Brasil (elpais.com). Acesso em 06 set. 2023.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Tradução de Luís Antero Reto, Augusto Pinheiro. São Paulo: Edições 70, 2011.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: Constituição (planalto.gov.br). Acesso em 02 jul. 2023.

BRASIL. **Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020**. Reconhece, para os fins do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a ocorrência do estado de calamidade pública, nos termos da solicitação do Presidente da República encaminhada por meio da Mensagem nº 93, de 18 de março de 2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-legislativo-249090982>.

BRASIL. **Diário Oficial da União – DOU**. Poder Executivo, Brasília/DF. Disponível em: <https://www.in.gov.br/consulta/-/buscar>.

BRASIL. **Legislação COVID-19**. Secretaria-Geral, Subchefia para Assuntos Jurídicos, Poder Executivo, Brasília/DF. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/Portaria/quadro\\_portaria.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Portaria/quadro_portaria.htm).

BRASIL. **Lei nº 6.938 de 31 de agosto de 1981**. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em: L6938 (planalto.gov.br). Acesso em: 11 set. 2023.

BRASIL. **Lei nº 13.844 de 18 de junho de 2019**. Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios; altera as Leis nºs 13.334, de 13 de setembro de 2016, 9.069, de 29 de junho de 1995, 11.457, de 16 de março de 2007, 9.984, de 17 de julho de 2000, 9.433, de 8 de janeiro de 1997, 8.001, de 13 de março de 1990, 11.952, de 25 de junho de 2009, 10.559, de 13 de novembro de 2002, 11.440, de 29 de dezembro de 2006, 9.613, de 3 de março de 1998, 11.473, de 10 de maio de 2007, e 13.346, de 10 de outubro de 2016; e revoga dispositivos das Leis nºs 10.233, de 5 de junho de 2001, e 11.284, de 2 de março de 2006, e a Lei nº 13.502, de 1º de novembro de 2017. Disponível em: L13844 (planalto.gov.br). Acesso em 01 set. 2023.

BRASIL. **Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020**. Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/l13979.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l13979.htm).

BRASIL. **OMS declara emergência de saúde pública internacional para novo coronavírus**. 2020.

<sup>34</sup> Por implementação se compreende: regulamentação e fiscalização por parte do executivo federal.

# 142 COVID 19 – RELAÇÕES SINDÊMICAS E ODS 16, DA AGENDA 2030 DA ONU: análises dos reflexos nas relações de trabalho, violência doméstica e encarceramento, saúde e meio ambiente

Disponível em: <<https://www.gov.br/pt-br/noticias/saude-e-vigilancia-sanitaria/2020/01/oms-declara-emergencia-de-saude-publica-internacional-para-novo-coronavirus>>.

BRASIL. **Portaria nº 188, de 3 de fevereiro de 2020.** Declara Emergência em Saúde Pública de importância Nacional (ESPIN) em decorrência da Infecção Humana pelo novo Coronavírus (2019-nCoV). Ministério da Saúde. Disponível em: [https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2020/prt0188\\_04\\_02\\_2020.html](https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2020/prt0188_04_02_2020.html).

BRASIL. **Portaria GM/MS nº 913, de 22 de abril de 2022.** Declara o encerramento da Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN) em decorrência da infecção humana pelo novo coronavírus (2019-nCoV) e revoga a Portaria GM/MS nº 188, de 3 de fevereiro de 2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-gm/ms-n-913-de-22-de-abril-de-2022-394545491>.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.341.** Distrito Federal: 2020. Relator: Marco Aurélio. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754372183>.

BRASIL. **Resolução nº 588, de 12 de julho de 2018.** Política Nacional de Vigilância em Saúde. Brasília: MS; 2018. Disponível em: [resolucao\\_588.indd](https://saude.gov.br/resolucao_588.indd) (saude.gov.br). Acesso em: 04 ago. 2023.

BUTANTAN. **Retrospectiva 2021:** segundo ano da pandemia é marcado pelo avanço da vacinação contra Covid-19 no Brasil. 2021. Disponível em: <https://butantan.gov.br/noticias/retrospectiva-2021-segundo-ano-da-pandemia-e-marcado-pelo-avanco-da-vacinacao-contr-covid-19-no-brasil>.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil. **Classificação e Codificação Brasileira de Desastres.** [S. l.: s. n.], [2020?]. Disponível em: [http://www.integracao.gov.br/documents/3958478/0/Anexo+V+-Cobrade\\_com+simbologia.pdf/d7d8bb0b-07f3-4572-a6ca-738daa95feb0](http://www.integracao.gov.br/documents/3958478/0/Anexo+V+-Cobrade_com+simbologia.pdf/d7d8bb0b-07f3-4572-a6ca-738daa95feb0). Acesso em 9 jul. 2023.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes et al. **Introdução ao direito do ambiente.** Universidade Aberta, 1998.

CARVALHO, Délton Winter de. A natureza jurídica da pandemia Covid-19 como um desastre biológico: um ponto de partida necessário para o Direito. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, v. 1017, p. 1-20, jul. 2020a.

CARVALHO, Délton Winter de. **Gestão Jurídica Ambiental.** 2 ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020 b. Coleção Prática e Estratégica.

CAVALETT, Otavio. From political to climate crisis. **Nature Climate Change**, v. 8, n. 8, p. 663-664, 2018.

CAVALLAZZI, Rosangela Lunardelli. Novas Fronteiras do Direito Urbanístico. **O Direito e o tempo.** Embates jurídicos e utopias contemporâneas—Estudos em homenagem ao Professor Ricardo-César Pereira Lira. Rio de Janeiro: Renovar, 2008, p. 683-709.

D'ISEP, Clarissa Ferreira Macedo. Políticas públicas ambientais: da definição à busca de um sistema integrado de gestão ambiental. In: D'ISEP, Clarissa Ferreira Macedo; JUNIOR, Nelson Nery; MEDAUAR, Odete (Orgs.). **Políticas Públicas Ambientais** Estudos em homenagem ao Professor Michel Prieur. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009. p. 156-171.

GUO, Yan-Rong et al. The origin, transmission and clinical therapies on coronavirus disease 2019 (COVID-19) outbreak—an update on the status. **Military medical research**, v. 7, p. 1-10, 2020.

HART, Herbert L.A. **O Conceito de Direito.** Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1996.

HORTON, Richard. Le Covid-19 montre une faillite catastrophique des gouvernements occidentaux. **Le Monde**, Paris, 20 juin. 2020a. Disponível em: <https://bit.ly/3xLAcMO>. Acesso em: 8 jul. 2021.

LLOYD-SHERLOCK, Peter. Time to rethink generational justice. **The Lancet**, New York, v. 397, n. 10268, p. 21-22, jan. 2021. DOI: [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(20\)32547-2](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(20)32547-2). Acesso em 13 abr. 2021.

NEVES, Rafael; ANDRADE, Eduardo Goulart de. PMS consolidam domínio sobre IBAMA com ex-

comandantes da rota chefiando fiscais. **Intercept\_Brasil**. 30 abr. 2020. Disponível em: Ex-Rota passa a chefiar fiscais e PMs dominam Ibama (intercept.com.br). Acesso em: 06 set. 2023.

ONU. **Acesso ao meio ambiente saudável é declarado um direito humano**. Disponível em: Acesso ao meio ambiente saudável é declarado um direito humano | ONU News. Acesso em: 19 ago. 2023.

ONU. **Covid-19 e desenvolvimento sustentável**: avaliando a crise de olho na recuperação. Brasília: UNICEF, ONU, OPAS; 2021.

ONU. **Painel do Coronavírus da OMS (COVID-19)**. 2023. Disponível em: <https://covid19.who.int/data>. Acesso em: 20 ago. 2023.

ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DA SAÚDE- OPAS. **Agenda de Saúde Sustentável para as Américas 2018-2030**: um chamado à ação para a saúde e o bem-estar na região. Disponível em: <https://iris.paho.org/handle/10665.2/49172>. Acesso em: 23 ago. 2023.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO HUMANO- PNUD. **Relatório do Desenvolvimento Humano 2014**. Sustentar o Progresso Humano: Reduzir as vulnerabilidades e reforçar a resiliência. Trad. Camões - Instituto da Cooperação e da Língua. Disponível em: [human-development-report-2014-summary-portuguese](https://undp.org/human-development-report-2014-summary-portuguese) (undp.org). Acesso em: 28 ago. 2023.

**RELATÓRIO ANUAL DE DESMATAMENTO**, 2021. São Paulo, MapBiomias, 2022. Disponível em: [RAD2021\\_Completo\\_FINAL\\_Rev1.pdf](#). Acesso em 07 set. 2023.

SCHERER, Kátia Ragnini. **A função do Direito na gestão do risco climático**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

SCHERER, Kátia Ragnini; KELNER, Lenice. A natureza jurídica da sindemia da Covid-19: um olhar sobre a vulnerabilidade dos encarcerados a partir dos direitos fundamentais. In: DIAS, Feliciano Alcides; LIXA, Ivone Fernandes Morcilo; MELEU, Marcelino (Orgs.). **Constitucionalismo, Democracia e Direitos Fundamentais – Tomo I**. vol. 2. Blumenau: LAWeducare, 2021. p. 62-84.

SILVA, Renato França da et al. A redução de risco de desastres, a agenda dos Objetivos Sustentáveis e os princípios do SUS, no contexto da pandemia de COVID-19. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 28, p. 1777-1788, 2023.

UNITED NATIONS OFFICE FOR DISASTRENRISK REDUCTION- UNDRR. **Sendai Framework at a Glance (a)**. Disponível em: [Sendai Framework at a glance \(preventionweb.net\)](#). Acesso em: 24 ago. 2023.

UNITED NATIONS OFFICE FOR DISASTRENRISK REDUCTION- UNDRR. **Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030 (b)**. Disponível em [Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030 | PreventionWeb](#). Acesso em: 23 ago. 2023.

UNITED NATIONS INTERNACIONAL STRATEGY FOR DISASTER REDUCTION –UNISDR. **Terminology on disaster risk reduction**. Geneva: ONU, may 2009. Disponível em: <https://bit.ly/3eu1eR9>. Acesso em: 27 abr. 2021.

VEYRET, Yvette; RICHEMOND, Nancy Meschinet de. In: VEYRET, Yvette (org.). **Os riscos: o homem como agressor e vítima do meio ambiente**. Tradução de Dilson Ferreira da Cruz. São Paulo: Contexto, 2007. p. 11-21.

# CAPÍTULO 5

## A (IN)EFICÁCIA DAS NORMAS EDITADAS PELO EXECUTIVO FEDERAL BRASILEIRO NO PERÍODO 2020 E 2021, PARA O CUMPRIMENTO DA META 3.4 DO OBJETIVO 16, DA AGENDA 2030 DA ONU

*Alejandro Knaesel Arrabal  
Feliciano Alcides Dias  
Giselle Marie Krepsky  
Helena Maria Zanetti de Azeredo Orselli  
Priscila Zeni de Sá  
Camila Dellagiustina  
Clarice Aparecida Sopelsa Peter  
Layra Linda Rêgo Pena  
Stéphanie Luíse Pagel Scharf*

**A (IN)EFICÁCIA DAS NORMAS EDITADAS PELO EXECUTIVO  
FEDERAL BRASILEIRO NO PERÍODO 2020 E 2021, PARA O CUMPRIMENTO  
DA META 3.4 DO OBJETIVO 16, DA AGENDA 2030 DA ONU**

*Alejandro Knaesel Arrabal<sup>35</sup>*

*Feliciano Alcides Dias<sup>36</sup>*

*Giselle Marie Krepsky<sup>37</sup>*

*Helena Maria Zanetti de Azeredo Orsell<sup>38</sup>*

*Priscila Zeni de Sá<sup>39</sup>*

*Camila Dellagiustina<sup>40</sup>*

*Clarice Aparecida Sopelsa Peter<sup>41</sup>*

<sup>35</sup> Doutor em Direito Público. Professor e pesquisador dos Programas de Mestrado em Direito (PPGD) e Administração (PPGAd) da FURB. Líder do grupo de pesquisa Direito, Tecnologia e Inovação - DTIn (CNPQ-FURB). Vice-líder do Grupo de Pesquisa SINJUS - Sociedade, Instituições e Justiça (CNPQ-FURB). Membro do grupo de pesquisa Constitucionalismo, Cooperação e Internacionalização - CONSTINTER (CNPQ-FURB). Membro da AGIT - Agência de Inovação Tecnológica da Universidade Regional de Blumenau - FURB. Coordenador do Curso de Direito da Universidade Regional de Blumenau - FURB.

<sup>36</sup> Doutor em Direito Público. Diretor do Centro de Ciências Jurídicas da FURB. Professor do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu - Mestrado em Direito, Cursos de Especialização e Graduação em Direito (FURB). Coordenador e Professor da Escola de Magistratura do Estado de Santa Catarina (ESMESC), extensão de Blumenau (FURB). Líder do Grupo de Pesquisa CNPq/FURB: SINJUS - Sociedade, Instituições e Justiça. Integrante dos Grupos de Pesquisa CNPq/FURB: Direitos Fundamentais, Cidadania & Justiça e DTIn - Direito, Tecnologia e Inovação, além do Grupo de Pesquisa CNPq/UNOESC: Constitucionalismo Pós-Moderno, Hermenêutica e Processo: direitos humanos e novas tecnologias.

<sup>37</sup> Doutora em Direito Público. Professora do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu - Mestrado em Direito e da Graduação em Direito da FURB em Tempo Integral. Líder do Grupo de Pesquisa JUSTEC (Justiça, Educação e Ciência) da FURB (CNPq) atuando ainda no grupo: Direitos Fundamentais, Cidadania e Justiça e SINJUS - Sociedade, Instituições e Justiça.

<sup>38</sup> Doutora em Ciências Jurídica. Professora titular da Fundação Universidade Regional de Blumenau, lecionando no Curso de Graduação em Direito e no Programa de Pós-graduação Stricto Sensu em Direito (PPGD-FURB). Líder do Grupo de Pesquisa: Pluridimensionalidade do direito privado contemporâneo, certificado pela FURB.

<sup>39</sup> Doutora em Direito Público. Professora titular da Fundação Universidade de Blumenau FURB (PPGD Mestrado em Direito e graduação). Professora convidada da PUC-PR e Escola da Magistratura do Estado de Santa Catarina (ESMESC). Líder do Grupo de pesquisa Pluridimensionalidade do Direito Privado Contemporâneo, registrado no Diretório Nacional de Grupos de Pesquisa do CNPQ e certificado pela Furb. Membro desde 2016 e líder desde 2021 da REDE AGENDAS de Direito Civil Constitucional. Advogada.

<sup>40</sup> Mestranda em Direito na Universidade Regional de Blumenau (FURB). Bolsista.

<sup>41</sup> Mestranda em Direito na Universidade Regional de Blumenau (FURB). Bolsista.

Layra Linda Rêgo Pena<sup>42</sup>  
Stéphanie Luíse Pagel Scharf<sup>43</sup>

## 1. Escopo do relatório

Este relatório de pesquisa trata dos objetivos, metas, fundamentos e resultados pertinentes aos seguintes itens que compõem o projeto aprovado:

## 2. Objetivos específicos

a) Selecionar, analisar e sistematizar as normas editadas pelo Executivo Federal brasileiro, nos anos de 2020 e 2021, relacionadas as metas descritas no ODS 16 da agenda 2030 proposta pela ONU;

b) Especificar as normas editadas pelo Executivo Federal brasileiro, nos anos de 2020 e 2021, que estabelecem políticas públicas de enfrentamento do COVID-19 que impactam no (des)cumprimento do ODS 16 da agenda 2030 proposta pela ONU;

c) Discutir a eficácia das normas editadas pelo Executivo Federal brasileiro no período 2020 e 2021, considerando a variável da pandemia causada pelo COVID-19, bem como, os impactos das referidas normas para o cumprimento do objetivo 16 da agenda 2030 da ONU [...] nas dimensões explicitadas na Meta 3.4: “c.4) Relações privadas e proteção das liberdades fundamentais, no que tange aos contratos, propriedade intelectual, consumo, família e sucessões”.

## 3. Metodologia, discussão e análise de dados

As atividades parciais foram descritas no relatório parcial desenvolvido pela equipe e apresentado em dezembro de 2022. Conforme descrição apresentada no relatório parcial, cada norma foi considerada a partir de seu título e assunto corresponde ao *corpus de análise*, que por sua vez representa o conjunto das informações utilizadas na pesquisa para posterior seleção e delimitação em categorias de identificação. Como asseveram Moraes e Galiazzi (2007, p. 17): “assumindo, contudo, que todo dado torna-se informação a partir de uma teoria, podemos afirmar que ‘nada é realmente dado’, mas tudo é construído”. De acordo com Bardin (2010, p. 145), a análise de conteúdo “é uma operação de classificação de elementos constitutivos de um conjunto por diferenciação e, seguidamente, por reagrupamento segundo o gênero (analogia) [...]”.

<sup>42</sup> Mestranda em Direito na Universidade Regional de Blumenau (FURB). Bolsista.

<sup>43</sup> Mestranda em Direito na Universidade Regional de Blumenau (FURB). Bolsista.

Assim, para identificação do *corpus de análise*, os autores sugerem que seja feita a seleção de um conjunto que tenha capacidade de produzir resultados que sejam válidos e que representem os fenômenos investigados (Moraes; Galianzi, 2007, p. 17).

Nesse caso, o corpus estabeleceu-se a partir da sua distinção por Ministérios do Poder Executivo cujas normativas foram publicadas nos anos de 2020 e 2021. Tal busca realizou-se mediante a coleta de dados da legislação pertinente ao objeto da pesquisa, quais sejam, as normas emitidas pelo Poder Executivo Federal nos anos de 2020 e 2021 junto ao compilado de Legislação COVID-19<sup>44</sup> e no portal do Diário Oficial da União – DOU<sup>45</sup> na internet, consoante indicadores (palavras-chave) considerados relevantes para a pesquisa, reunidos na tabela a seguir:

**Tabela 1 – Classificação por Ministérios com Indicadores de busca e frequência normativa**

| Ministérios do Poder Executivo Federal       | Indicadores de Busca                                                                                                                                                                                                                            | Quant. de normas encontradas |
|----------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------|
| Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação | Propriedade Intelectual; Propriedade Industrial; Patente; Licenciamento Compulsório; Inventor; Invenção.                                                                                                                                        | 47                           |
| Ministério da Justiça e Segurança Pública    | Família(s); Mulher(es); Gênero; Filho(s); Criança(s); Adolescente(s); Consumidor(es); Consumo; Contrato(s); Locação; Despejo; Empréstimo; Reintegração de posse; Prescrição; Sucessão; Herança                                                  | 63                           |
| Ministério da Economia                       | Banco de horas; Estabilidade; Garantia de emprego; Pessoa com deficiência – PCD; Suspensão (do contrato de trabalho); Interrupção (do contrato de trabalho); Auxílio-doença; Auxílio emergencial; Seguro-desemprego; Home-office; Teletrabalho. | 719                          |

Fonte: Elaborado pelos Autores

<sup>44</sup> Vide: <http://www4.planalto.gov.br/legislacao/>

<sup>45</sup> Vide: <https://www.in.gov.br/consulta/-/buscar>



Chegou-se, então, a um total de 829 (oitocentos e vinte e nove) normas publicadas pelos três ministérios acima referidos, as quais estão contidas no universo total de 4.757 (quatro mil, setecentos e cinquenta e sete) normativas emanadas pelo Poder Executivo Federal brasileiro, de acordo com os Ministérios eleitos explicitadas no Anexo I deste relatório.

Considerando o quantitativo normativo observado, bem como, os objetivos do projeto, o passo seguinte foi a avaliação da amostra com intuito de excluir as categorias de busca cuja semântica não correspondia ao tema da pesquisa. Realizou-se, assim, a análise do conteúdo das normas, por meio de leitura do inteiro teor de cada norma contida do banco de dados (Anexo I) por meio de acesso no portal do Diário Oficial da União com o link previamente indicado na referida planilha.

Excluídas as normativas com as palavras-chave que não atendiam aos objetivos da pesquisa, restaram 829 (oitocentas e vinte e nove) normas.

Com a seleção revisada, passou-se à análise de cada uma a fim de identificar se havia alguma Política Pública de resposta à pandemia causada pelo novo coronavírus e se tal Política poderia representar impacto na consecução do ODS 16. Ou seja, fez-se necessário visitar cada uma das normas pertinentes à Meta 3, item 4, e classificá-las quanto à consecução de Políticas Públicas de resposta com potencial para a consecução ou não do Objetivo 16 da Agenda 2030.

Utilizou-se a metodologia da Análise Textual Discursiva (ATD) a partir da utilização de uma categoria que representasse o fenômeno investigado e evidenciado no ODS. Categorizar é reunir o que é comum (Olabuenaga; Ispizua, 1989) Portanto, a *categorização* “corresponde a simplificações, reduções e sínteses de informações da pesquisa, concretizadas por comparação e diferenciação de elementos unitários, resultando em formação de conjuntos de elementos que possuem algo em comum. (Moraes; Galiazzi, 2007, p. 75).

Para tanto, a categoria de análise<sup>46</sup> eleita foi “Instituições Eficazes” que exsurge explicitamente no “caput” do ODS 16 e que possui conteúdo semântico relevante para a observação e análise de respostas eficazes ou não de combate à pandemia. Isso

<sup>46</sup> “Os sistemas de categorias construídos na análise textual discursiva podem ter vários níveis. Podem ser constituídos de categorias iniciais, intermediárias ou finais. Na sequência apresentada, esses tipos de categorias têm amplitude cada vez maiores. As categorias finais são mais amplas, englobando mais elementos [...]. Assim as categorias podem ser concebidas como aspectos ou dimensões importantes de um fenômeno que o pesquisador decide destacar quando trabalha com esse fenômeno. **São opções e construções do pesquisador, valorizando determinados aspectos em detrimento de outros.** Diferentes pesquisadores poderão fazer opções diversificadas, ainda que investigando o mesmo fenômeno. Aceitando-se isso e **concebendo-se a realidade como algo em constante movimento e socialmente construída, compreende-se que em relação ao mesmo ‘corpus’ podem ser derivadas várias estruturas de categorias válidas**, ainda que todas podendo ter elementos comuns.” (Moraes; Galiazzi, 2007, p. 117, sem grifo no original). Na pesquisa sob comento, adotou-se apenas uma categoria final.

porque as organizações responsáveis por ações específicas e funcionalmente diferenciadas no contexto político-normativo podem ser consideradas mais bem sucedidas se, além de estabelecerem Políticas Públicas pertinentes a sua competência executiva, também foram eficazes no momento de crise sanitária. Ademais, a efetividade de cada organização pública no cumprimento do seu papel institucional tem-se como corolário das ações que identificam e evidenciam o compromisso de governo iluminado à luz da Constituição Federal brasileira de 1988.

Nesse sentido, cabe ressaltar que, quando se está a analisar a eficácia e a efetividade de uma norma ou Direito, em diversos pontos se aproxima da Economia, compartilhando com esta ciência até mesmo teorias e termos específicos. Conforme Rossetti (1988, p. 43), a atividade econômica, além de condicionada pelo espaço geográfico, ao momento histórico, às bases institucionais e sociais, também é intimamente relacionada à estrutura jurídica do sistema em que se encontra. “Todos os fatos econômicos têm raízes e condicionamentos que os situam também na área específica do Direito”, sendo que não há ordem econômica possível sem as limitações em função das responsabilidades recíprocas dadas pelo Direito (Rossetti, 1988, p. 43).

“Eficiência” é uma palavra de multissignificados, mas no que tange à Análise Econômica do Direito, pode ser conceituada como algo que busca maximizar os ganhos minimizando os custos (Salama, 2017). Para Wolkart (2020, p. 138) a “apropriação de ferramentas microeconômicas pelo Direito tem um claro objetivo: buscar racionalidade e eficiência na criação e na aplicação da norma”, pois a existência de uma determinada norma, de alguma forma, influencia no comportamento das pessoas.

Para ilustrar o conceito, suponha que o custo total dos acidentes domésticos com tomadas seja de \$100 milhões. Suponha também que uma nova tecnologia de tomadas reduza esses custos em R\$ 10 milhões, de modo que o total dos custos de acidentes passe a ser de R\$ 90 milhões. O custo de trocar e adaptar as novas tomadas, no entanto, é de R\$ 30 milhões. Será que uma lei determinando a troca de padrão de tomadas é eficiente? A resposta é negativa, porque será necessário investir R\$ 30 milhões (custo) a fim de reduzir os acidentes em R\$ 10 milhões (benefício). Uma lei determinando essa hipotética troca diminui as chances de acidentes, mas torna a sociedade mais pobre em R\$ 20 milhões, e por isso não é eficiente. Esse argumento poderia ser relevante para a discussão da constitucionalidade de uma lei desse tipo (Salama, 2017, n. p.).

Gico Júnior (2021, p. 11) esclarece que, se a avaliação da adequação de uma determinada norma está ligada de maneira intrínseca às suas reais consequências sobre a sociedade (o que se denomina de consequencialismo). Então, a Análise

Econômica do Direito é uma interessante alternativa para tal averiguação. Além de auxiliar em juízos de prognose e diagnóstico, a análise econômica pode explicar a razão de existência de uma certa norma jurídica, indicando pontos de consenso e dissenso (Gico Júnior, 2021, p. 11); pode examinar a racionalidade e consequências prováveis da adoção ou não de uma norma, auxiliando na busca do caminho mais eficiente (Gico Júnior, 2021, p. 17-18).

Há quem defenda que a eficiência pode ser relacionada, de certa maneira, com a própria ideia de Justiça, pois conexa à ausência de desperdício ou a um bom trabalho realizado (como no caso do artigo 37 da Constituição Federal). Gico Júnior (2021, p. 26), apesar de defender que com o uso da análise econômica não é possível se dizer o que é justo, certo ou errado – pois tais categorias se encontrariam no mundo dos valores, que é subjetivo –, pode-se entender que toda norma que gere desperdício (sendo, portanto, ineficiente) é injusta. O grande problema é que nem mesmo os economistas utilizam o termo eficiência da mesma maneira, e sequer há consenso acerca de sua mensuração, sendo certo que a discussão é permeada de ideologias das mais variadas (Wolkart, 2020, p. 139).

Eis porque as definições de “eficiência” e de “efetividade” neste trabalho não encerram em si um dogma e sequer são capazes de esgotar as concepções sobre o tema.

Nesse contexto, talvez um dos conceitos mais importantes e o menos compreendido seja o de eficiência. A maioria da doutrina jurídica não possui clareza do que significa eficiência, apesar de ela ser literalmente uma categoria jurídica prevista na Constituição Federal (e.g., art. 37, 74, inc. II), no Código de Processo Civil (art. 8º) e em centenas de outras legislações e regulamentos. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal ainda luta para estabelecer a sua compreensão do conceito e, portanto, do próprio Princípio da Eficiência. Há algum esforço de uma apresentação técnica e até formal do conteúdo e das limitações do conceito de eficiência, mas tais apresentações podem ser um pouco intimidadoras para os verdadeiramente iniciantes ou desacostumados com um formalismo lógico maior, razão pela qual a presente apresentação basilar do conceito vale a pena. (Silva Neto, Gico Júnior, 2022).

Partindo-se da definição mais simples e literal, aquela presente em dicionário corrente (Michaelis, 2023), eficiente é aquilo que “produz seu efeito esperado”, “que desempenha adequadamente sua função” ou o que traz vantagem e seja útil ou proveitoso; eficaz é o que produz o efeito desejado, ou o que é competente e produtivo; por fim, efetivo seria o que é capaz de produzir o efeito pretendido, sendo eficaz. As definições meramente linguísticas, portanto, não são suficientes para compreensão dos termos, visto que confundem resultados e causas de determinada ação.

Buscando melhor definir tais expressões, adentrando na teoria da Administração, têm-se que a eficiência, eficácia e efetividade (ou “3Es”) são critérios para avaliação de programas governamentais, apesar de seu surgimento ter se dado nas empresas de capital privado. Os conceitos utilizados por Sano e Montenegro Filho (2013, p. 39-40) são que efetividade “é percebida mediante a avaliação das transformações ocorridas a partir da ação”, eficácia é uma relação entre as metas alcançadas e aquelas que eram pretendidas, enquanto a eficiência “significa fazer mais com menos recursos”. Portanto, em resumo: o processo deve ser eficiente, os resultados devem ter eficácia e a transformação do processo na sociedade demonstra a efetividade.

No que tange à aferição de metas, sendo a efetividade ligada ao impacto social, “avaliar o impacto social é mensurar o real valor de um investimento social”, porém, não se tratando de um ambiente exclusivo e isolado, a dificuldade de mensuração está em vincular as ações realizadas e as mudanças percebidas (Sano; Montenegro Filho, 2013, p. 40).

A eficácia propicia material aos relatórios de transparência, pois demonstra os resultados alcançados, sendo dentre os critérios, o de análise mais facilitada. A mensuração da eficiência, por sua vez, deve levar em conta não apenas os desperdícios de recursos internos, mas também os resultados que foram alcançados pelos *benchmarks*<sup>47</sup> (Sano; Montenegro Filho, 2013, p. 40).

Para Acciarri (2014, p. 47), a eficiência pode ser considerada como uma situação superior a outra, ou como um “objetivo desejável entre muitos, nem sequer prioritário, mas *coeteris paribus*<sup>48</sup> faria com que se preferisse um estado de coisas a outro”. Silva Neto e Gico Júnior (2022) consideram que a melhor definição de eficiência é o que maximiza o bem-estar do maior número de agentes. Para Wolkart (2020, p. 140) a eficiência é “a soma das utilidades individuais acrescidas em cada pessoa atingida pela norma, medidas pelo aumento do bem-estar individual e social [...] produzido pela norma”. Voltando-se especificamente ao Setor Público, Ubirajara Filho (2012) entende que o princípio da eficiência significa “a obrigação de satisfazer as necessidades dos cidadãos (consecução dos fins), com presteza e da maneira menos dispendiosa possível para a Administração (otimização dos meios)”, sendo eficiente a Administração que chegasse aos resultados esperados com o menor custo e no menor tempo.

O critério da superioridade (ou “de eficiência” ou “ótimo”) de Pareto, classicamente utilizado pelos economistas, considera que uma forma de alocação de recursos é melhor do que outra quando ao menos uma pessoa envolvida aumentou sua riqueza sem piorar a situação de alguém (Wolkart, 2020, p. 144).

<sup>47</sup> Organizações que possuam processos ou serviços semelhantes, que se unem ou comparam com o objetivo de alcançar as melhores práticas e resultados empresariais.

<sup>48</sup> Segundo Acciarri (2014, p. 47), o termo significa “tudo o mais constante”, ou seja, quando há a alteração em apenas uma variável, com as demais se mantendo estáveis.

Richard Posner, um dos fundadores da Análise Econômica do Direito, e que no decorrer do tempo foi aprimorando seus critérios, em um primeiro momento considerava a maximização da riqueza (como sinônimo de eficiência) um princípio moral, por oferecer uma base sólida para a justiça distributiva e por respeitar as escolhas individuais, concluindo que o consentimento seria o fundamento da eficiência (Wolkart, 2020, p. 143-144). Em momento seguinte, o professor de Chicago altera sua teoria, considerando que para aferir-se a eficiência (ou a maximização da riqueza) é necessária a *compensação ex ante*, na qual o “engajamento de alguém em determinada atividade pressupõe o consentimento dessa pessoa com alterações futuras, decorrentes do desenvolvimento normal dessa atividade”, como ocorre, por exemplo, com o caso de quem compra um bilhete de loteria ciente da possibilidade de não vir a ser premiado (Wolkart, 2020, p. 146).

Após sofrer ferozes críticas, Posner revê sua posição, passando a tratar a eficiência não mais como princípio ético, mas como mais um dos valores que devem ser considerados em conjunto com as instituições de Justiça, ou seja, um dos critérios a ser considerado nas alterações promovidas pela lei ou pela jurisprudência (Wolkart, 2020, p. 147-148).

A obra de Steven Shavell e de Luis Kaplow, “*Fairness versus Welfare*”, também foi importante para a Análise Econômica do Direito pois buscou demonstrar a economia do bem-estar como “parâmetro para a análise econômica normativa, ou seja, como critério de elaboração e de julgamento da qualidade das leis e das decisões judiciais” (Wolkart, 2020, p. 150). Para esta teoria, segundo Wolkart (2020, p. 153-154), tudo o que integra a matriz individual de bem-estar deve ser levado em conta, porque “as pessoas certamente sentir-se-iam desconfortáveis ao perceber que a lei não reflete as concepções de justiça mais arraigadas na sociedade”.

Da Universidade de Yale, Guido Calabresi desenvolveu uma teoria diferente de eficiência da norma, mais voltada ao direito legislado e investigando o Direito Público, com intuítos “reformistas e igualitários, incluindo a ponderação de *princípios de justiça* como um filtro para a análise da eficiência (Wolkart, 2020, p. 161). Os conceitos de eficiência, por conseguinte, vêm se aprimorando e adquirindo novas facetas no decorrer do tempo, porém sem afastar-se de uma compleição positiva.

O objetivo de desenvolvimento sustentável (ODS) número 16 é relacionado à “paz, justiça e instituições eficazes” e foi estabelecido pelas Nações Unidas com o propósito de promover sociedades pacíficas e inclusivas, proporcionando acesso à Justiça para todos e construindo instituições eficazes, responsáveis e inclusivas. Diante disso, devem as organizações e órgãos estatais se adaptarem a tais diretivas, seja pelos

objetivos altruístas que alegam as teorias românticas de Estado, seja pela obrigatoriedade de seguir os parâmetros legais estabelecidos pelos governos (princípio da legalidade).

Apesar de Instituições Eficazes compor o ODS 16.6 em específico, a justificativa para eleger como categoria geral deveu-se, sobretudo, pela expressa inclusão no caput do ODS 16.

Ademais, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) em seu relatório de monitoramento dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, coaduna com a compreensão de que a Agenda da ONU trata da efetividade das Instituições, conforme se observa do seguinte trecho que realiza o recepcionamento das metas pelo Brasil:

Em análise feita pelo grupo interministerial do ODS 16, optou-se por substituir a ideia de responsabilidade das instituições por "*accountability*"<sup>49</sup>, tendo em vista a identificação de um erro na tradução para a língua portuguesa da expressão "*accountable institutions*" por "instituições responsáveis", que não transmite bem o significado original do termo. Além disso, o grupo interministerial decidiu substituir a noção de eficácia por efetividade, tendo em vista que esta é mais completo do que a anterior. (IPEA, 2018, p. 430).

Tal compreensão teórica encontra respaldo na abordagem dos conceitos de eficiência e eficácia para avaliação de Programas Sociais utilizado para avaliação dos Objetivos Sustentáveis no Brasil e que demonstra sua complexidade na aplicação.

É comum encontrar-se na literatura especializada de avaliação referências a dimensões desejáveis de desempenho de organizações e programas avaliados, que se traduzirá aqui por exigências de efetividade, de eficiência e de eficácia dos programas de governo. **No uso corrente, a efetividade diz respeito à capacidade de se promover resultados pretendidos; a eficiência denotaria competência para se produzir resultados com dispêndio mínimo de recursos e esforços; e a eficácia, por sua vez, remete a condições controladas e a resultados desejados de experimentos, critérios que, deve-se reconhecer, não se aplicam automaticamente às características e realidade dos programas sociais. [...] Associar as avaliações de efetividade, de eficiência e de eficácia dos programas à existência (ou não) desses mecanismos pode ser frutífero, uma**

<sup>49</sup> *Accountability* - "o significado do conceito envolve responsabilidade (objetiva e subjetiva), controle, transparência, obrigação de prestação de contas, justificativas para as ações que foram ou deixaram de ser empreendidas, premiação e/ou castigo" (Pinho; Sacramento, 2009, p. 1364)

**vez que os mecanismos e os conceitos de efetividade, eficiência, e eficácia são específicos a organizações que se pretende avaliar, referenciando a atividade.** (Marinho; Façanha, 2001, p. 2-3, sem grifo no original)

Vislumbra-se a edição de normas durante o período de crise sanitária que, além de estabelecerem Políticas Públicas de combate à pandemia, salvaguardam a vida humana e ainda assim estarem em consonância com o compromisso assumido com a Agenda 2030 da ONU, é, sobretudo, atuar de forma eficaz e eficiente.<sup>50</sup>

O Estado brasileiro tem suas bases arraigadas no intervencionismo estatal, do qual Bonavides (2010, p. 214-215) defende que não deveria se afastar, seja para a conservação da paz social (“impossível sem a presença do Estado com suas leis”), seja para promover o desenvolvimento material diante do concurso financeiro estatal. Independentemente do posicionamento tomado, fato é que as instituições nacionais têm grande influência na sociedade, e suas ações e omissões trazem externalidades negativas e positivas a praticamente todos os agentes sociais e econômicos.

Para tanto, em uma visão administrativista, instituições eficientes são aquelas que realizam mais atividades com uma menor quantidade de recursos, instituições eficazes são aquelas que alcançam mais metas em comparação com o que foi pretendido e instituições efetivas são aquelas que produzem mais transformação a cada ação realizada. “A efetividade está relacionada ao impacto social que procura identificar os efeitos produzidos sobre uma população-alvo de um programa social” (Sano; Montenegro Filho, 2013, p. 39-40).

Ubirajara Filho (2012) entende que todas as empresas podem ser avaliadas sob a perspectiva da eficiência e da eficácia simultaneamente, e no que diz respeito à Administração Pública, concebe que as exigências de boa qualidade dos serviços, satisfação dos cidadãos e economia no uso dos recursos públicos (que em conjunto são indicativos de eficiência) não são novidades trazidas pela Constituição de 1988 (especificamente pela Emenda à Constituição nº 19 de 1998), pois outros diplomas normativos nacionais já exigiam o agir eficiente.

<sup>50</sup> “Programas sociais regem-se, também, por objetivos de eficácia, uma vez que, esperadamente, os investimentos que mobilizam devem produzir os efeitos desejados. No caso, há pelo menos duas questões importantes a serem contempladas e devidamente balanceadas pela avaliação. A primeira deve levar em conta que o superior hierárquico (principal) do programa social é agente de instâncias superiores de formulação de políticas. Além disso, gerencia um mandato cujos termos em geral incluem objetivos (formulados às vezes por mais de uma instância superior, e nem sempre compatíveis entre si) não verificáveis, ou seja, difíceis de ser descritos e especificados a priori. Naturalmente, isso introduz dificuldades críticas na avaliação ex-post dos programas. Por outro lado, é importante reconhecer que a efetividade e a eficiência (ou seja, efetividade organizacional) dos programas são ingredientes indispensáveis da eficácia, inclusive para fins de conhecimento dos resultados pretendidos. Quer dizer, programas sociais só serão eficazes se forem antes efetivos e eficientes, e os objetivos pretendidos dos programas também são estruturados pela condução e objetivos efetivos dos programas. Essa constatação, se acatada, define uma agenda de atividades de escopo substancial para a avaliação.” (Marinho; Façanha, 2001, p. 7).



A lei, por vezes, causa *per se* uma ineficiência em todo um grupo de instituições, que é o caso das organizações que devem seguir o sistema licitatório de contratações de bens e de serviços. Para Nóbrega (2021, p. 427-428), o procedimento previsto nas leis de licitações possuem uma ineficiência intrínseca porque o “nosso sistema jurídico, pouco afeito a novas abordagens, exige que o procedimento licitatório seja realizado, o que implica em ineficiência e dificuldade de escolha do melhor parceiro”. Para o professor, a dificuldade da lei de discernir aspectos como custos de transação, assimetrias de informação e incompletude contratual levam à falta de eficiência deste modelo (Nóbrega, 2021, p. 428). Ubirajara Filho (2012) conclui no mesmo sentido, preconizando que a “Administração Pública jamais apresentará o mesmo grau de eficiência que é alcançado por uma empresa privada, tendo em vista a diferença entre elas”, uma vez que o empresário pode demitir e empregar funcionários conforme sua demanda e contratar de acordo com suas próprias regras e critérios, submetendo-se ao controle restrito daqueles que possuam valores investidos em sua organização.

Dentre as implicações causadas principalmente pelos princípios da legalidade (regendo as ações governamentais) e da supremacia do interesse público (orientando a postura de todos os cidadãos), a maneira de se avaliar a eficiência é diferente na área pública e na privada:

A presunção de eficiência aplicável às transações voluntárias não se aplica em se tratando de alocações de recursos públicos ou determinação de eficiência nas políticas públicas, tanto porque há atingidos de forma não voluntária quanto pelo fato de que a mensuração pela disposição de pagamento apresenta problemas (eficiência será medida conforme o aumento de bem-estar social obtido pela medida ou política pública). Diferentemente de uma mudança voluntária do estado das coisas, a mudança não voluntária não é, em si, presumivelmente eficiente. Para determinar eficiência nesses casos, é necessário estabelecer o estado anterior de bem-estar social e se calcular o estado posterior de bem-estar social. Desnecessário dizer que há muitos desafios envolvidos nessas determinações, e o primeiro deles é medir o estado de bem-estar social existente. Há definições diversas do conceito de bem-estar social (*social welfare*) [...] (Silva Neto, Gico Júnior, 2022).

Uma instituição da Administração Pública que seja eficiente deve ter toda sua ação orientada para a concretização material e efetiva da finalidade estabelecida pela lei, nos termos do regime administrativo, sem tropeçar na ânsia de flexibilizar regras impositivas, pois não cabe neste específico regime a justificativa de atos com base na boa intenção (sempre subjetiva), mas sim, aquela calcada no ordenamento jurídico respectivo (França, 2001), já que passível de aferição e controle objetivos.



Avaliar se uma mudança no estado das coisas advinda de uma alteração legislativa ou normativa estatal aumenta o bem-estar social é importante para uma série de análises e decisões (Silva Neto; Gico Júnior, 2022), pois não são mais toleradas com serenidade nos Estados modernos atitudes de desperdício de bens públicos, ante as crescentes necessidade sociais e o enxugamento dos orçamentos.

O primeiro passo no caminho às instituições eficientes, no Brasil, é pensar num setor público que não retroceda as iniciativas positivas advindas das áreas privadas, proporcionando segurança jurídica, infraestrutura básica, condições essenciais de saúde e educação à população e diminuição do desvio de recursos. Há um longo caminho a percorrer, mas a inserção de metas da clássica administração gerencial ao setor dá esperança de uma evolução sadia e segura às instituições públicas, promovendo uma interlocução cada vez mais sadia entre Governo, sociedade e empresas privadas.

Com base no referencial teórico proposto e na produção dos dados anteriormente delineada, passou-se demonstrar cada uma das normativas selecionadas para análise final descrevendo o tipo de ato, a data de sua publicação, o Ministério responsável por sua edição, ementa da norma, endereço eletrônico, categorias de busca, existência ou não de Políticas Públicas de resposta à COVID-19, existência ou não de impacto para a consecução do ODS 16 e se havia ou não indicativo de “Instituição Eficaz” cujo resultado está externalizado na tabela do ANEXO II deste relatório.

Observou-se, entretanto, que os atos normativos catalogados continham determinações meramente administrativas e de gestão interna dos respectivos órgãos e instituições a ele subordinadas.

Por exemplo, a norma Portaria n. 01 de 23/03/2020 publicada pelo Ministério da Economia (2020) tem como objetivo “prorrogar o prazo constante no item 4.1 do Edital para credenciamento de Leiloeiros Oficiais nº 01/2020, por 60 (sessenta) dias, portanto, até o dia 02/06/2020”.

Importante destacar que atos normativos são instrumentos jurídicos utilizados pelo Poder Executivo para regulamentar, orientar e detalhar a aplicação das leis e normas vigentes. Eles têm o objetivo de fornecer diretrizes mais específicas sobre como as disposições legais devem ser implementadas e executadas na prática.

São os que disciplinam o funcionamento da Administração Pública, desde seu agente mais modesto até seus agentes e órgãos mais elevados. Repetem-se, para designar esta modalidade funcional, as denominações empregadas para os atos-regra, de caráter abstrato e geral, como disposto na classificação acima, para conter os atos-condição e os atos subjetivos: Instruções – são atos que contêm uma orientação

paradigmática para a atuação de chefias e de subordinados hierárquicos, no desempenho de suas respectivas atribuições. Circulares – são ordens uniformes visando a regular os mesmos temas que as Instruções, caracterizadas apenas pelo âmbito mais restrito de abrangência, circunscrito a entes, órgão ou agentes determinados. Ordens de Serviço – são determinações especiais muito utilizadas pelos segmentos burocráticos inferiores da Administração, dispondo formalmente, em geral, sobre os serviços internos de repartições. Avisos – são comunicações de competência reservada aos Ministros de Estado. Portarias – são atos de competência de presidências, superintendências e chefias de hierarquia intermédia. Ofícios – são atos que veiculam comunicações oficiais entre órgãos ou destes com os administrados. Despachos – são atos de encaminhamento ou de decisão, praticados em procedimentos administrativos. (Carvalho Filho, 2015, p. 137)

As portarias são documentos normativos emitidos por autoridades administrativas em uma organização ou entidade governamental. Geralmente, são empregadas para abordar questões relacionadas à administração, organização e operações internas. Portarias podem definir diretrizes para procedimentos internos, regulamentar aspectos técnicos, estabelecer comissões ou grupos de trabalho, designar servidores para funções específicas e desempenhar outras funções semelhantes (Brasil, 2010, p. 16).

As portarias são mais específicas do que as leis, regulamentos ou decretos, pois detalham ações e processos práticos que devem ser seguidos dentro da administração pública. No entanto, elas não têm o mesmo peso legal que uma lei e não podem contrariar o que está previsto nas leis. Portanto, elas devem estar em conformidade com o arcabouço jurídico existente. (Brasil, 2010, p. 16)

As resoluções são documentos normativos emitidos por órgãos colegiados ou entidades administrativas com autoridade decisória. São comumente utilizadas para deliberar sobre questões específicas ou para estabelecer políticas, diretrizes e regulamentações. Resoluções podem ser emitidas por diversas entidades, como agências reguladoras, conselhos profissionais, associações de classe, entre outras. (Carvalho Filho, 2015, p. 137)

Uma característica importante das resoluções é que elas podem ter um escopo mais abrangente do que as portarias, uma vez que têm a capacidade de tratar de questões que abrangem várias áreas ou setores. Elas são frequentemente empregadas para regulamentar atividades específicas, tais como normas de segurança, regulamentos técnicos, procedimentos administrativos e outros aspectos que exigem padronização em um campo específico.

Decretos são documentos normativos emitidos pelo chefe do Poder Executivo, como o presidente da república, governador ou prefeito, dependendo do nível de governo. Possuem força de lei e são utilizados para regulamentar situações específicas que não estão detalhadas nas leis existentes ou para complementar legislações já em vigor. Decretos podem abordar uma variedade de assuntos, incluindo políticas públicas, organização administrativa, regulação de setores específicos e outras questões que demandam ação executiva.

Os decretos podem ser classificados em vários tipos, como decretos regulamentares, que detalham a aplicação de leis e regulamentos; decretos autônomos, que tratam de matérias não reguladas por lei; e decretos de estado de emergência, que podem ser emitidos em situações de crise. (Carvalho Filho, 2015, p. 136).

Para Bucci (2020, p. 128-129, tradução livre), Instruções normativas são atos normativos emitidos por órgãos ou entidades específicas dentro da administração pública. Elas têm o objetivo de detalhar procedimentos, regulamentar normas técnicas e orientar ações específicas dentro de um contexto mais limitado. (Carvalho Filho, 2015, p. 58)

Considerando que as portarias dispõem sobre a administração, podemos excluir as portarias, como exemplo extrai-se das ementas das normas a seguir reproduzidas.

**Tabela 2 – Exemplos de Portarias identificadas na pesquisa**

| ATO      | Nº   | DATA       | ÓRGÃO                                        | EMENTA                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | LINK                                                                                                                                                                                  |
|----------|------|------------|----------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Portaria | 1    | 20/04/2020 | Ministério da Economia                       | Delegar competência para os AFRFBs Eduardo Veronese Bento, lotado na Saana/DRF/RBO/AC, e Sérgio Luis Amaral, lotado no Gab/DRF/RBO/AC, para realizar, remotamente, os procedimentos de trânsito aduaneiro, no âmbito da IRF Assis Brasil (AC);                                                                                                                                          | <a href="https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-1-de-20-de-abril-de-2020-253552600">https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-1-de-20-de-abril-de-2020-253552600</a>             |
| Portaria | 341  | 29/09/2020 | Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação | Divulga a listagem dos atos normativos inferiores a decreto vigentes na Agência Espacial Brasileira                                                                                                                                                                                                                                                                                     | <a href="https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-341-de-29-de-setembro-de-2020-280241025">https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-341-de-29-de-setembro-de-2020-280241025</a>   |
| Portaria | 1306 | 17/11/2020 | Ministério da Justiça e Segurança Pública    | O COORDENADOR DE POLÍTICA DE CLASSIFICAÇÃO INDICATIVA, no uso de suas atribuições, tendo em vista o disposto nos artigos 21, inciso XVI, e 220, parágrafo 3º, inciso I, da Constituição Federal; artigo 74 da Lei 8.069, de 13 de julho de 1990, e com fundamento na Portaria MJ nº 1.189, de 03 de agosto de 2018 e na Portaria DPJUS nº 1 de 22 de abril de 2019, resolve classificar | <a href="https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-1306-de-17-de-novembro-de-2020-289004091">https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-1306-de-17-de-novembro-de-2020-289004091</a> |

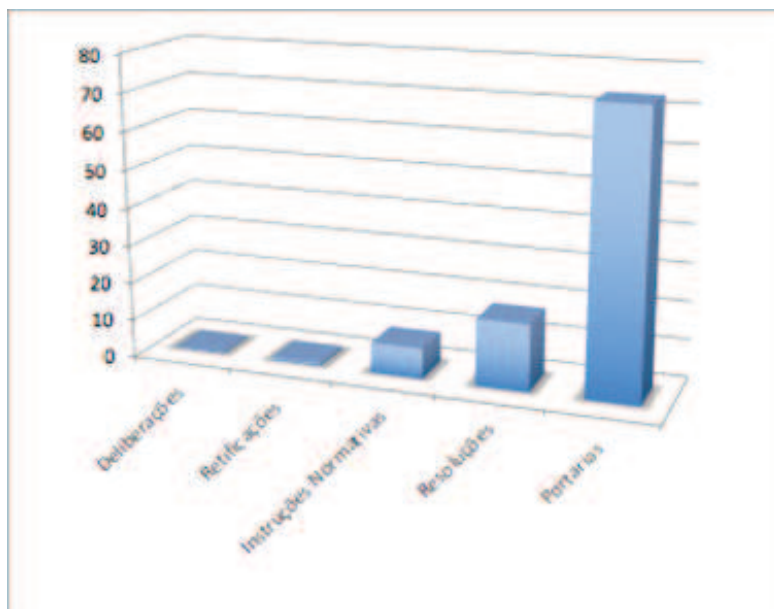
**Fonte:** Elaborado pelos Autores

Assim, entre Portarias conjuntas, interministeriais, de retificação e republicação, seriam excluídas da tabela 609 Portarias.

Em tese, os atos do executivo mais competentes para a implementação de política pública seriam os decretos, porém nessa planilha não estão listados decretos.

Com isso, pela categorização das normas, tem-se e 3 Deliberações, 66 Instruções Normativas, 609 Portarias, e 6 Retificações.

**Gráfico 1 – Divisão pelo tipo normativo**



Deliberações 0,3% | Retificações 0,7% | Instruções Normativas 7,9%  
Resoluções 17,5% | Portarias 73,5%

**Fonte:** Elaborado pelos autores

A título de exemplificação, a Resolução n. 01 de 23/03/2020 do Ministério da Economia (2020) cujo texto apresenta diversas das categorias (palavras-chave) indicadas pelos pesquisadores, quais sejam: Consumidor; Consumidores; Contrato; Contratos; Home-Office; Interrupção; Saúde; Pandemia.

A resolução indicada estabelece no âmbito da Companhia de Entrepósitos e Armazéns Gerais de São Paulo, plano de resposta aos impactos gerados pelo vírus Covid-19, fixa critérios de excepcionalidade para solução de situações administrativas, tendo em vista a situação emergencial decretada pelos Órgãos Públicos de Saúde: Federal, Estadual e Municipal, e dá outras providências.

Destaca-se, por oportuno, que políticas públicas, para Antunes (2022, p. 23), encontram respaldo notadamente pela definição do cientista político Peters, sendo então a “soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos” e têm como objetivo resolver um problema público, e, em razão disso, para a autora, é necessário a interação da ética, da moral, do direito e das políticas públicas.

Para Bucci (2022, p. 111, tradução livre), as políticas públicas são consideradas um fenômeno do século XX baseado em uma ciência política norte-americana a partir de 1950, mas que, no âmbito jurídico, se iniciou pela década de 90, mostrando-se como um instrumento inserido no bojo de um aparato governamental “no processo de transformação de uma demanda da sociedade em resposta ao Estado” e, por isso, apresenta uma ligação direta com a sociedade e a economia, de modo a permitir a satisfação dos direitos sociais.

Oportuno registrar que as políticas públicas não apresentam modelos engessados nem fixos, justamente em razão da multidimensionalidade de conceitos que as abarcam, e nesse compasso, nada impede que os modelos teóricos sejam inclusive interconectados por vários pontos de vista, para que assim, dê conta da complexidade das questões políticas na atualidade (Dye *apud* Coelho; Lolli; Bittencourt, 2022, p. 10).

Para Bucci (2020, p. 128-129, tradução livre), as políticas públicas são definidas pelas características a seguir: a) ação racional intencional, de modo que as omissões não podem ser consideradas ou qualificadas como políticas públicas, embora sejam relevantes formas de estratégias governamentais; b) ação programada ou planejada, isto é, apresenta objetivos concretos com finalidades e tarefas definidas individualmente e também os elementos operativos, além dos instrumentais, a partir de uma perspectiva temporal; c) ação coordenada ou articulada para encontrar o consenso que versam sobre os inúmeros interesses e no plano formal regula e equilibra os vários setores de competências e das suas atribuições a respeito de uma questão problemática; d) ação completa porque abarca diferentes elementos e pontos de vistas porque é “atenta a dimensão do conflito subjacente ao problema e a necessidade de trabalho respeitando o caráter contraditório das diversas posições”, e mesmo assim é compreender que, para atingir e alcançar algumas prioridades, é necessário deixar de observar outras questões que naturalmente não serão entendidas como a primeira prioridade; e) escala ampla, pois observa um grupo afetado pela mesma questão problemática; f) participativa, posto que envolve grupos e também organizações que circundam o Estado, afetando tantos os diretamente interessados como também os beneficiários mais lesados; e g) multidisciplinar porque abarca várias e diferentes especialidades e técnicas, que correspondem ao mesmo campo de interesse e conhecimento, como ocorre com as searas da “política, da economia, a gestão pública,

o direito, além de campos relacionados com políticas específicas como a educação, a casa-moradia, a saúde, a cultura, etc.” (Bucci, 2020, p. 128-129, tradução livre).

Considerando as inúmeras formas de conceituar as políticas públicas, é imperioso ainda destacar que elas regulam e coordenam os anseios estatais, a fim de regular as atividades do Estado e dos entes privados para alcançar metas socialmente importantes e ainda estrategicamente relevantes na seara política, apresentando como características das políticas públicas os seguintes eixos: complexidade, articulação, processualidade, planejamento e escala (Bucci *apud* Coelho; Lolli; Bittencourt, 2022, p. 8).

Nesse contexto, verifica-se que a Resolução n. 1 de 23/03/2020, em seu preâmbulo, refere a obrigação de coordenar esforços para responder à situação emergencial imposta pela pandemia, evidenciando que, além do Ministério da Economia estabelecer diretrizes de sua competência, houve a preocupação com a interrupção da disseminação e propagação do vírus, conforme se depreende do seguinte trecho:

Art. 4º. Fica instituído o Comitê de Crise para supervisão e monitoramento dos impactos do vírus Covid-19, no âmbito da CEAGESP, formado pelos diretores executivos e demais gerentes, competentes para, colegiadamente, definir outros atos necessários à operacionalização das diretrizes estabelecidas na presente Resolução.

Logo, reconhecer se determinada normativa compreende indicador de construção de Instituições Eficazes, já que, sendo tal Ministério organização que compõe o Governo Federal brasileiro e, a despeito da variável pandemia, emitiu comando afirmativo em prol da saúde e bem-estar do cidadão. Veja-se, outrossim, que tal norma foi emitida pelos Ministérios da Justiça e Segurança Pública e pelo Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação:

**Tabela 3 – Resoluções do MJSP e MCTI**

| ATO       | Nº  | DATA       | ÓRGÃO                                        | EMENTA                                                                                                                                                            | LINK                                                                                                                                                                                  |
|-----------|-----|------------|----------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Resolução | 4   | 23/04/2020 | Ministério da Justiça e Segurança Pública    | Dispõe sobre Diretrizes Básicas para o Sistema Prisional Nacional no período de enfrentamento da pandemia novo Coronavírus (2019-nCoV).                           | <a href="https://www.in.gov.br/web/dou/-/resolucao-n-4-de-23-de-abril-de-2020-253759402">https://www.in.gov.br/web/dou/-/resolucao-n-4-de-23-de-abril-de-2020-253759402</a>           |
| Resolução | 185 | 18/12/2020 | Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação | Homologa as decisões ad referendum do Presidente do CD/FNDCT para utilização de recursos de enfrentamento à emergência de saúde pública decorrente do Coronavírus | <a href="https://www.in.gov.br/web/dou/-/resolucao-n-185-de-18-de-dezembro-de-2020-295488500">https://www.in.gov.br/web/dou/-/resolucao-n-185-de-18-de-dezembro-de-2020-295488500</a> |

Fonte: Elaborado pelos Autores

Quanto à conceituação do indicador de Instituições Eficazes, relevante destacar que a partir da Agenda 2030 da ONU foi sedimentada a consolidação das sociedades pacíficas, justas e inclusivas, as quais legitimam, em suma, um acesso igualitário “a justiça e ao respeito aos direitos humanos no Estado de direito que privilegia o bom governo desde instituições transparentes, eficientes e responsáveis” (Flan, 2022, p. 29, tradução livre).

Para o autor, trata-se de um verdadeiro compromisso para o enfrentamento das questões sociais complexas que envolvem as disparidades das sociedades nacionais, que afetam a ausência de coesão social, as inúmeras formas de violências e as ofensas aos direitos humanos, a insegurança e a estrutura dos crimes organizados. O governo que não é bem orientado, segundo Flan (2022), é palco para a corrupção, os movimentos financeiros ilegais, dentre outras situações.

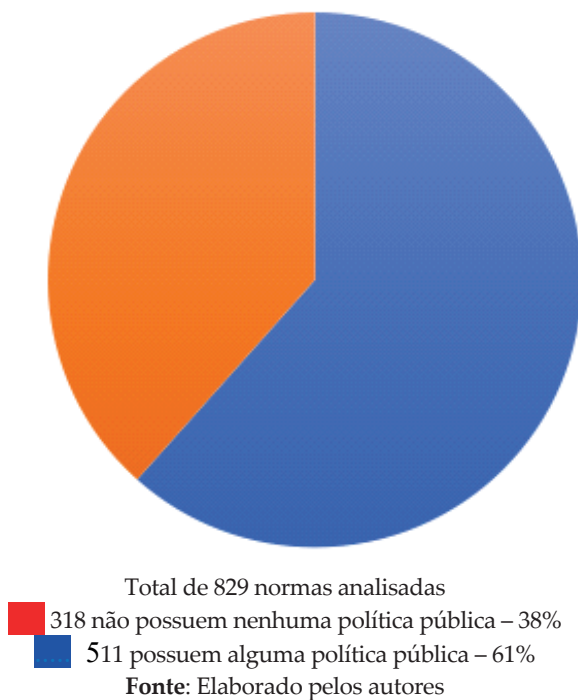
A Agenda 2030 incentiva o desenvolvimento sustentável de sociedades justas, pacíficas e inclusivas, através de 17 objetivos que se interligam e se complementam, pois também respeita a natureza de forma integrada e una, evidenciando o verdadeiro intento do projeto, num alcance global (Flan, 2022, p. 59, tradução livre).

Ainda, de acordo com Liarte-Vejrup, Carignano e Álvarez-Nobell (2022, p. 422, tradução livre) atualmente é importante ressaltar que as pessoas vivem de acordo com suas escolhas, e para que a nova era prospere efetivamente é necessário o respeito entre as pessoas e o planeta, gerando também oportunidades aos que mais necessitam. Nesse sentido, o objetivo 16 consiste em “promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável implica criar instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis e facilitar o acesso à justiça para todos”, evidenciando um comportamento que pressuponha alianças de programas, com estratégias multissetoriais.

Assim, o gráfico a seguir demonstra indicador quantitativo de normas emitidas pelo governo federal a partir dos Ministérios selecionados que apresentaram tanto alguma política pública de resposta à COVID-19 quanto algum indicativo na consecução do ODS 16.

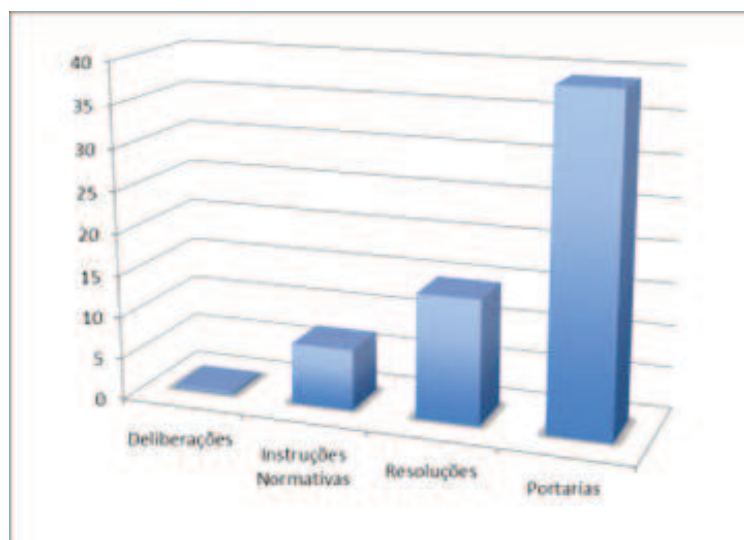


Gráfico 2 - Análise Quantitativa



Porém, percebe-se que, apesar de 511 normas apontarem para alguma política pública relativa ao Covid, dessas, 325 são portarias, que, conforme apontado acima, não se encaixam no tipo normativo específico para uma política pública eficaz.



**Gráfico 3 – Análise por tipo normativo das 511 que apontavam alguma política**

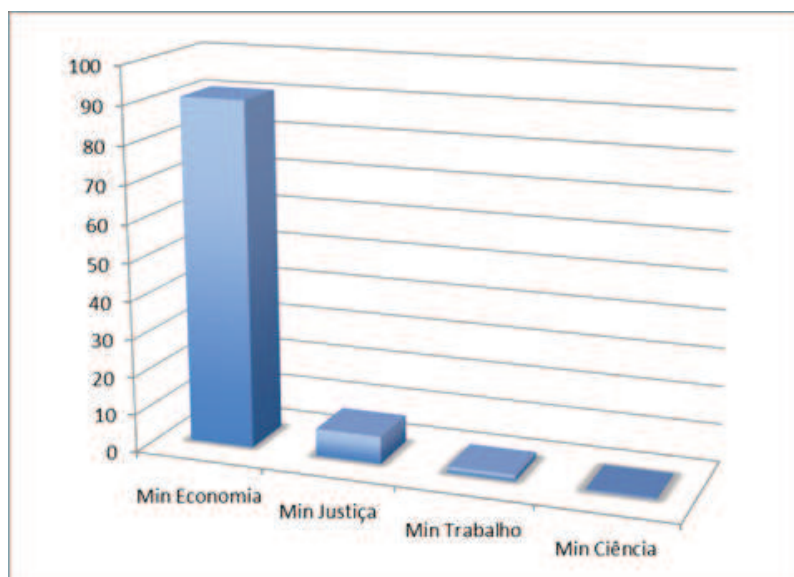
3 Deliberações | 60 Instruções Normativas | 325 Portarias | 123 Resoluções

**Fonte:** Elaborado pelos autores

Portanto, infere-se a partir de tal observação quali-quantitativa que as normas emitidas pelos Ministérios selecionados, foram, em sua maioria, eficazes quanto à resposta à pandemia bem como foram ao encontro do cumprimento do ODS 16 no que se refere à eficácia das Instituições.

Pode-se perceber, contudo, que os percentuais não são uníssonos em se tratando de cada Ministério isoladamente. Pois, das 511 normas que estabeleceram políticas públicas no combate à pandemia, 464 foram do Ministério da Economia, 37 foram do Ministério da Justiça e Segurança Pública, 8 do Ministério do Trabalho e Previdência Social e apenas 2 normas do Ministério da Ciência e Tecnologia. É o que se verifica no gráfico a seguir:

**Gráfico 4 – Do total de 511 normas que estabelecem políticas públicas, fez-se a divisão por Ministérios**



Ministério da Economia – 464 normas – 90,8%  
Ministério da Justiça e Segurança Pública – 37 normas – 7,2 %  
Ministério do Trabalho e Previdência Social – 8 normas – 1,5%  
Ministério da Ciência e Tecnologia – 2 normas – 0,3%

**Fonte:** Elaborado pelos autores

Neste aspecto, importante destacar o papel da Economia na resposta à pandemia bem como no impacto que tais normas demonstram no cumprimento da Agenda 2030 da ONU, notadamente a percepção de Instituições Eficazes. Não por outro motivo que a evolução no alcance do desenvolvimento sustentável proposto por tal agenda, tem correlação direta com a capacidade econômica dos países signatários em dispensar orçamento para tal fim e estabelecer parcerias nesta seara. É que se percebe, explicitamente do ODS 17 (IPEA, 2023).

No âmbito do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, foi expedida a Resolução CI nº 1, de 23 de julho de 2021 que aprovou a **Estratégia Nacional de Inovação**<sup>51</sup> (para o período de 2021 a 2024) e os Planos de Ação para os Eixos de Fomento, Base Tecnológica, Cultura de Inovação, Mercado para Produtos e Serviços Inovadores e Sistemas Educacionais.

<sup>51</sup> A Estratégia Nacional de Inovação estabelece as iniciativas para o tema nos próximos 4 anos, dando continuidade à Política Nacional de Inovação, formalizada no Decreto nº 10.534, de 28 de outubro de 2020. Os dois instrumentos visam um novo paradigma para a gestão governamental, buscando aumentar a coesão, a sinergia e a efetividade das políticas voltadas à inovação” (Brasil. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços, 2021, n. p.).

A referida norma administrativa está relacionada a um contexto mais amplo (e anterior à pandemia) de estruturação das premissas relacionadas ao incentivo à inovação no país que, entre outras normas, encontram-se: a Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004 que dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo; a Emenda Constitucional nº 85, de 26 de fevereiro de 2015 que altera e adiciona dispositivos na Constituição Federal para atualizar o tratamento das atividades de ciência, tecnologia e inovação; e a Lei nº 13.243, de 11 de janeiro de 2016 que dispõe sobre estímulos ao desenvolvimento científico, à pesquisa, à capacitação científica e tecnológica e à inovação e altera a Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004, a Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, a Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, a Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993, a Lei nº 8.958, de 20 de dezembro de 1994, a Lei nº 8.010, de 29 de março de 1990, a Lei nº 8.032, de 12 de abril de 1990, e a Lei nº 12.772, de 28 de dezembro de 2012, nos termos da Emenda Constitucional nº 85, de 26 de fevereiro de 2015.

No texto da Resolução CI nº 1, de 23 de julho de 2021, constata-se a previsão de ações orientadas a contribuir com o desenvolvimento tecnológico para o enfrentamento da Covid-19, bem como fomentar condições estruturais para recuperação econômica.

Em relação ao “eixo de estímulo da **base de conhecimento tecnológico para a inovação**”, a fim de “implementar ações de promoção do desenvolvimento tecnológico e da inovação em setores estruturantes e estratégicos da economia”, consta o fomento (com orçamento de R\$ 600.000.000,00 do Fundo Setorial do MCTI) vinculado a “Rede Virus”, em relação a PD&I e empreendedorismo, sobre temas ligados a:

- (i) Projeto em rede, com foco no desenvolvimento de vacinas contra COVID-19 utilizando-se da infraestrutura já presente em laboratórios selecionados;
- (ii) Estruturação de um banco de amostras de vírus, coletadas a partir dos casos de COVID-19 identificados em todo o Brasil, para estudos científicos visando a melhor compreensão dos mecanismos da doença (Biobanco);
- (iii) Investigações sobre as alterações relacionadas à Covid-19 e das complicações clínicas relacionadas à pacientes com diagnóstico confirmado de COVID-19;
- (iv) projetos com foco em monitoramento e vigilância relacionados aos resíduos virais encontrados em águas e detecção do vírus em determinados animais;
- (v) Estabelecimento de uma Rede Nacional de genomas, exoma e transcriptoma de COVID-19 com o intuito de monitorar e sequenciar o genoma do SARSCoV2 circulante no Brasil; entre outras.

A Rede Virus foi criada pela Portaria nº 1.010, de 11 de março de 2020 do então denominado Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (2020). Consiste em um comitê de especialistas, designado pela norma como um “fórum de assessoramento científico de caráter consultivo”, cujo propósito compreende a integração da pesquisa científica e desenvolvimento tecnológico na área, definição de prioridades de pesquisa, articulação de iniciativas de PD&I e promoção do desenvolvimento tecnológico para o enfrentamento de viroses emergentes. O Comitê da Rede Vírus integra pesquisadores e especialistas de notório saber, representantes de agências de fomento do MCTI e instituições de pesquisa renomadas como a Fiocruz, Butantan, USP, Unicamp, UFMG, UFC, CNPEM/LNBio/MCTIC, UFRJ, entre outras. (Redevirus, n. d.)

Em relação ao “eixo de alinhamento entre os **programas e as ações de fomento à inovação** e de estímulo a investimentos privados”, entre outras ações, consta na Resolução CI nº 1/2021 o emprego prioritário de recursos não reembolsáveis (do fundo tecnológico do BNDES no montante de R\$ 25.000.000,00) para fomento à inovação de atividades de maior risco tecnológico relacionadas a IoT e saúde, bem como para o combate, tratamento e diagnóstico do coronavírus.

Frente a questão do desenvolvimento tecnológico e da inovação no país, cumpre mencionar que novos produtos e processos relacionados a indústria em geral, assim como fármacos, estão sujeitos a reivindicação de exclusividade temporária para fins de uso, produção e comercialização, via concessão de patentes obtidas junto Instituto Nacional de Propriedade Industrial - INPI, nos termos do que dispõe a Lei nº 9.279/1996. No contexto da pandemia de Covid-19 foi promulgada a Lei nº 14.200/2021 (Brasil, 2021), originada do Projeto de Lei nº 12/2021, que admite o licenciamento compulsório (vulgarmente conhecido como “quebra de patente”) de ofício pelo governo federal, desde que o titular da patente ou licenciado não atendam demanda relacionada a emergência nacional ou internacional, interesse público ou estado de calamidade pública (Art. 71).

Embora o instituto do licenciamento compulsório já estivesse presente no texto original da Lei nº 9.279/1996, a redação atual procurou regular mais detalhadamente a questão. De todo modo, observa-se que o assunto mantém a premissa originária do licenciamento compulsório que, em sentido amplo, reconhece tal medida possível diante de uma dupla excepcionalidade, qual seja: a) fato socialmente danoso de inequívoca repercussão nacional ou internacional (como foi a Covid-19); b) carência de fornecimento da tecnologia por parte dos titulares do direito a respectiva patente (fato que, segundo o governo Bolsonaro, em 2021, não se confirmou<sup>52</sup>). Cumpre destacar

<sup>52</sup> Em notícia publicada em setembro de 2021 no site da Secretaria Geral do Governo Federal, consta que “O

que a questão é objeto de significativo debate internacional, que, entre outras leituras, transita do modelo de licenças compulsórias à suspensão temporária de privilégios industriais relacionados às vacinas de COVID-19<sup>53</sup>.

No contexto das ações do INPI<sup>54</sup>, a autarquia criou em março de 2020 o “Observatório de Tecnologias Relacionadas à COVID-19 (ObTec COVID-19)” voltado a divulgar as tecnologias úteis para ações globais e locais de combate ao vírus (2020a). Instituiu o trâmite prioritário para processos de patentes com tecnologia relacionada ao Covid-19 (INPI, portaria 149/2020). Também publicou panoramas sobre patentes ou pedidos de patente depositados envolvendo métodos de diagnóstico do novo coronavírus e outras tecnologias associadas (INPI, 2020b).

Ainda considerando o teor do disposto na Resolução CI nº 1, de 23 de julho de 2021, em relação ao “eixo de **desenvolvimento dos sistemas educacionais para a inovação**” verifica-se o fomento de “ações de extensão tecnológica por meio de iniciativas que promovam vivência e aproximação com o setor produtivo nacional, inclusive a Residência Tecnológica”. Nesse caso, procurou-se ampliar, para todas as instituições integrantes da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, o “Programa IF Mais Empreendedor”, voltado a “desenvolver projetos de apoio e orientação para micro e pequenos empreendedores, MEIs e empreendedores e produtores rurais que foram afetados pela crise financeira gerada pela pandemia COVID-19”, o qual teve continuidade após 2021 (IFSULDEMINAS, 2023).

## REFERÊNCIAS

ACCIARRI, Hugo A. **Elementos da análise econômica do direito de danos**. Ribeiro, Márcia C. P. (coord. ed. bras.). São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

ANTUNES, Larissa Dulce Moreira. Ética, moral e direito nas políticas públicas: uma cooperação necessária. **Revista Andina de Estudos Políticos**, v. 12, n. 1, p. 17-28, 2022. Disponível em: <https://www.iepa.org.pe/raep/index.php/ojs/article/view/207>. Acesso em: 14 ago. 2023.

---

licenciamento compulsório é feito caso a caso e mediante o pagamento de uma indenização para o proprietário da patente. Além disso, o licenciamento compulsório somente será determinado pelo Poder Público na hipótese excepcional de o titular da patente se recusar ou não conseguir atender à necessidade local. Assim, **cabe ressaltar que esse licenciamento compulsório não será aplicado, no momento atual, para o enfrentamento da pandemia do coronavírus**, uma vez que as vacinas estão sendo devidamente fornecidas pelos parceiros internacionais. Contudo, no futuro, caso exista um desabastecimento do mercado local, há a previsão legal para a possibilidade de aplicação da medida, em um caso extremo” (Presidência da República, 2021, sem grifo no original).

<sup>53</sup> Sobre o assunto, em 2021 o Conselho Nacional de Saúde manifestou-se formalmente “favorável ao licenciamento compulsório para todas as tecnologias disponíveis para atender os interesses sociais, diante da pandemia da Covid-19.” (CNS, 2021).

<sup>54</sup> Medidas adotadas por países membros da OMC sobre direitos de propriedade intelectual relacionados ao Covid-19, consulte: [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/covid19\\_e/trade\\_related\\_ip\\_measure\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/covid19_e/trade_related_ip_measure_e.htm)

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Tradução Luís Antero Reto e Augusto Pinheiro. Lisboa: Edições 70, 2010.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria geral do estado**. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 85, de 26 de fevereiro de 2015**. Altera e adiciona dispositivos na Constituição Federal para atualizar o tratamento das atividades de ciência, tecnologia e inovação. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc85.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc85.htm) Acesso em: 8 fev. 2023.

BRASIL. IPEA. **Objetivos do Desenvolvimento Sustentável**. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/ods/ods17.html> . 2023. Acesso em 20 set. 2023.

BRASIL. **Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004**. Dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/L10.973compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/L10.973compilado.htm). Acesso em: 8 fev. 2023.

BRASIL. **Lei nº 13.243, de 11 de janeiro de 2016**. Dispõe sobre estímulos ao desenvolvimento científico, à pesquisa, à capacitação científica e tecnológica e à inovação e altera a Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004, a Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, a Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, a Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993, a Lei nº 8.958, de 20 de dezembro de 1994, a Lei nº 8.010, de 29 de março de 1990, a Lei nº 8.032, de 12 de abril de 1990, e a Lei nº 12.772, de 28 de dezembro de 2012, nos termos da Emenda Constitucional nº 85, de 26 de fevereiro de 2015. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2016/Lei/L13243.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Lei/L13243.htm). Acesso em: 8 fev. 2023.

BRASIL. **Lei nº 14.200, de 2 de setembro de 2021**. Altera a Lei nº 9.279, de 14 de maio de 1996 (Lei de Propriedade Industrial), para dispor sobre a licença compulsória de patentes ou de pedidos de patente nos casos de declaração de emergência nacional ou internacional ou de interesse público, ou de reconhecimento de estado de calamidade pública de âmbito nacional. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2021/Lei/L14200.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14200.htm). Acesso em: 8 fev. 2023.

BRASIL. **Lei nº 9.279, de 14 de maio de 1996**. Regula direitos e obrigações relativos à propriedade industrial. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19279.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19279.htm). Acesso em: 8 fev. 2023.

BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações. **Portaria nº 1.010, de 11 de março de 2020**. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-1.010-de-11-de-marco-de-2020-247883359>. Acesso em: 20 de agosto de 2023.

BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações. **Resolução CI nº 1, de 23 de julho de 2021**. Disponível em: resolução ci nº 1, de 23 de julho de 2021 - resolução ci nº 1, de 23 de julho de 2021 - dou - imprensa nacional. Acesso em: 20 de agosto de 2023.

BRASIL. Ministério da Economia. Portaria nº 1, de 23 de março de 2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-1-de-23-de-marco-de-2020-250192979> . Acesso em: 20 de agosto de 2023.

BRASIL. Ministério da Economia. **Resolução nº 1, de 23 de março de 2020**. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-1-de-23-de-marco-de-2020-250192979> . Acesso em: 20 de agosto de 2023.

BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços. **Estratégia Nacional de Inovação**, 2021, n. p. Disponível em: <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/estrategias-e-politicas-digitais/estrategia-nacional-de-inovacao> Acesso em: 5 abr. 2023.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria-Executiva. Coordenação-Geral de Inovação Gerencial. **Manual de orientação**: elaboração de portarias no Ministério da Saúde. Ministério da Saúde, Secretaria-Executiva, Coordenação-Geral de Inovação Gerencial. Brasília: Editora do Ministério da Saúde, 2010. Disponível em: [https://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/manual\\_de\\_orientacao\\_elaboracao\\_portarias.pdf](https://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/manual_de_orientacao_elaboracao_portarias.pdf). Acesso em: 10 ago. 2023.

# 170 COVID 19 – RELAÇÕES SINDÊMICAS E ODS 16, DA AGENDA 2030 DA ONU: análises dos reflexos nas relações de trabalho, violência doméstica e encarceramento, saúde e meio ambiente

BUCCI, Maria Paula Dallari. El enfoque derecho y políticas públicas en Brasil. **Estudios de Derecho**, v. 79, n. 173, 2022. Disponível em: <https://revistas.udea.edu.co/index.php/red/article/view/346971>. Acesso em: 14 ago. 2023.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 28. ed. São Paulo: Atlas, 2015

CNS. **Recomendação nº 013, de 24 de maio de 2021**. Recomendação favorável ao licenciamento compulsório para todas as tecnologias disponíveis para atender os interesses sociais, diante da pandemia da Covid-19. Disponível em: <https://conselho.saude.gov.br/recomendacoes-cns/recomendacoes-2021/1750-recomendacao-n-013-de-24-de-maio-de-2021> Acesso em: 20 abr. 2023.

COELHO, Saulo de Oliveira Pinto; LOLLI, Eduardo Henrique; BITENCOURT, Caroline Muller. Políticas públicas e constitucionalismo contemporâneo crítico: sistematizações para subsidiar análises em direito e políticas públicas. **Sequência Estudos Jurídicos e Políticos**, v. 43, n. 90, p. 1-54, 2022. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/86761>. Acesso em: 14 ago. 2023.

FLAN, Goualo Lazare. Construcción de sociedades justas, pacíficas e inclusivas desde las identidades nacionales. Una aportación a la Agenda 2030. **Ciencias Sociales y Educación**, v. 11, n. 21, p. 56-81, 30 jun. 2022. Disponível em: [https://revistas.udem.edu.co/index.php/Ciencias\\_Sociales/article/view/3775/3432](https://revistas.udem.edu.co/index.php/Ciencias_Sociales/article/view/3775/3432). Acesso em: 14 ago. 2023.

FRANÇA, Vladimir R. Eficiência Administrativa na Constituição Federal. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**. v. 35, p. 182-194, abr./jun. 2001, São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2001. Disponível no website de acesso exclusivo a assinantes <https://www.revistadotribunais.com.br/>. Acesso em 14 ago. 2023.

GICO JÚNIOR, Ivo. Introdução ao direito e economia. In: TIMM, Luciano B. (coord.). **Direito e economia no Brasil: estudos sobre análise econômica do Direito**. 4. ed. Indiatuba: Foco, 2021, p. 1-33.

IFSULDEMINAS. Live marca o lançamento oficial do programa IF Mais Empreendedor Nacional 2023. **Instituto Federal do Sul de Minas Gerais**, 3 fev. 2023. Disponível em: <https://portal.ifsuldeminas.edu.br/index.php/institucional-geral/5636-empreendedor>. Acesso em: 5 jun. 2023.

INPI. Observatório COVID-19. 26 mar. 2020a. Disponível em: <https://www.gov.br/inpi/pt-br/servicos/patentes/tecnologias-para-covid-19> Acesso em: 12 jun. 2023.

INPI. **Panorama dos pedidos de patentes relacionados às vacinas baseadas em vetores virais para prevenção da COVID-19**. 2020b. Disponível em: <https://www.gov.br/inpi/pt-br/servicos/patentes/tecnologias-para-covid-19/Estudos> Acesso em: 12 jun. 2023.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **ODS – Metas Nacionais dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável**. Brasília: IPEA, 2018. Disponível em: [https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8855/1/Agenda\\_2030\\_ods\\_metas\\_nac\\_dos\\_obj\\_de\\_desenv\\_susten\\_propos\\_de\\_adequa.pdf](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8855/1/Agenda_2030_ods_metas_nac_dos_obj_de_desenv_susten_propos_de_adequa.pdf) Acesso em: 14 ago. 2023.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Objetivos do Desenvolvimento Sustentável**. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/ods/ods17.html> . 2023. Acesso em 20 set. 2023.

LIARTE-VEJRUP, Nicolás; CARIGNANO, Maria José; ÁLVAREZ-NOBELL, Alejandro. Estrategia de sostenibilidad y Cultura de la paz: la economía circular en el sector empresarial en la Argentina. **Revista de Cultura de Paz**, v. 6, p. 402-425, 2022. Disponível em: <https://revistadeculturadepaz.com/index.php/culturapaz/article/view/174>. Acesso em: 14 ago. 2023.

MARINHO, Alexandre; FAÇANHA, Luís Otávio. **Programas sociais: efetividade, eficiência e eficácia como dimensões operacionais da avaliação**. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão: Rio de Janeiro, 2001.

BRASIL. IPEA. Objetivos do Desenvolvimento Sustentável. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/ods/ods17.html> . 2023. Acesso em 20 set. 2023.



MICHAELIS. **Dicionário Brasileiro da Língua Portuguesa**. Melhoramentos, 2023. Disponível em: <https://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues>. Acesso em: 15 ago. 2023.

MORAES, Roque; GALIAZZI, Maria do Carmo. **Análise textual discursiva**. Ijuí: Unijuí, 2007.

NAÇÕES UNIDAS. Objetivos de Desenvolvimento Sustentável no Brasil. 16 Paz, Justiça e Instituições Eficazes. 2023. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/16>. Acesso em: 13 ago. 2023.

NOBREGA, Marcos. Análise Econômica do Direito Administrativo. In: TIMM, Luciano B. (coord.). **Direito e economia no Brasil**: estudos sobre análise econômica do Direito. 4. ed. Indiatuba: Foco, 2021. p. 417-428.

OLABUENAGA, José I. Ruiz; ISPIZUA, Maria Antonia. **La descodificación de la vida cotidiana**: métodos de investigación cualitativa. Bilbao: Universidad de Deusto, 1989.

PINHO, José Antonio Gomes de; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. Accountability: já podemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, v. 43, n. 6, dez. 2009. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0034-76122009000600006>. Acesso em: 14 ago. 2023.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Sancionada lei sobre licença compulsória de patentes no caso de emergência de saúde pública. **Secretaria Geral da Presidência da República**, 3 set. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/secretariageral/pt-br/noticias/2021/setembro/presidente-bolsonaro-sanciona-lei-sobre-licenca-compulsoria-de-patentes-no-caso-de-emergencia-de-saude-publica>. Acesso em: 20 abr. 2023.

REDEVIRUS. Sobre Rede Vírus. **MCTI**, n. d. Disponível em: <http://redevirus.mcti.gov.br/sobre/>. Acesso em: 5 jun. 2023.

ROSSETTI, José P. **Introdução à economia**. 13. ed. São Paulo: Atlas, 1988.

SALAMA, Bruno M. Análise econômica do direito. In: CAMPILONGO, Celso F.; GONZAGA, Alvaro de A.; FREIRE, André L. (coords.). **Enciclopédia jurídica da PUC-SP**. Tomo: teoria geral e filosofia do direito. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/41/edicao-1/analise-economica-do-direito>. Acesso em: 8 ago. 2023.

SANO, Hironobu; MONTENEGRO FILHO, Mário J. F. As técnicas de avaliação da eficiência, eficácia e efetividade na gestão pública e sua relevância para o desenvolvimento social e das ações públicas. **Desenvolvimento em Questão**, v. 11, n. 22, p. 35-61, 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.21527/2237-6453.2013.22.35-61>. Acesso em: 16 ago. 2023.

SILVA NETO, Orlando; GICO JÚNIOR, Ivo T. Notas preliminares sobre eficiência para o Direito. **Revista de Análise Econômica do Direito**, v. 4, jul.-dez. 2022. Disponível no website de acesso exclusivo a assinantes <https://www.revistadostribunais.com.br/>. Acesso em: 14 ago. 2023.

UBIRAJARA FILHO, Costódio. A Emenda Constitucional 19/98 e o Princípio da Eficiência na Administração Pública. In: **Doutrinas Essenciais de Direito Administrativo**. v. 1, p. 999-1011, nov. 2012. Disponível no website de acesso exclusivo a assinantes: <https://www.revistadostribunais.com.br/>. Acesso em 14 ago. 2023.

WOLKART, Erik N. **Análise econômica do processo civil**. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.



ARTE-FINAL E DIAGRAMAÇÃO:

**ARKLOM**  
IMAGINAR É DESPERTAR IDEIAS

Campo Bom - RS - E-mail: [imagine@arklom.com](mailto:imagine@arklom.com)  
[www.arklom.com](http://www.arklom.com)

## **COVID 19 – RELAÇÕES SINDÊMICAS E ODS 16, DA AGENDA 2030 DA ONU: ANÁLISES DOS REFLEXOS NAS RELAÇÕES DE TRABALHO, VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E ENCARCERAMENTO, SAÚDE E MEIO AMBIENTE**

A obra “COVID 19 – RELAÇÕES SINDÊMICAS E ODS 16, DA AGENDA 2030 DA ONU: análises dos reflexos nas relações de trabalho, violência doméstica e encarceramento, saúde e meio ambiente”, é oriunda de investigação parcial realizada no âmbito do projeto de pesquisa “AS NORMAS EMITIDAS PELO PODER EXECUTIVO FEDERAL BRASILEIRO ENTRE OS ANOS 2020 E 2021 PARA ENFRENTAMENTO DO COVID19 E SEUS IMPACTOS NO CUMPRIMENTO DO OBJETIVO 16 DA AGENDA 2030 DA ONU”, financiado pela Fundação de Amparo à Pesquisa e Inovação de Santa Catarina – FAPESC e vinculado ao edital de chamada pública FAPESC nº 15/2021 - programa de ciência, tecnologia e inovação de apoio aos grupos de pesquisa da Associação Catarinense das Fundações Educacionais – ACAFE. Tal projeto foi executado junto ao Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito da Universidade Regional de Blumenau (PPGD-FURB) por professores, pesquisadores e bolsistas e revela os reflexos da síndrome causada pelo COVID 19, em âmbito nacional nos diversos campos.



EDITORA  
**DOM  
MODESTO**