

Neuro José Zambam
José Carlos Kraemer Bortoloti
Zélia Luiza Pierdoná
(Orgs.)

ESTUDOS SOBRE

Amartya Sen

Volume 10

Proteção Social
e Debate Público

IMED
Inspira quem transforma



Proteção social e debate público em Amartya Sen foi o tema central que congregou os debates, os aprofundamentos de interesse específico, a análise das experiências sobre a diminuição do sofrimento humano no período da Pandemia e a apresentação de trabalhos. Este livro contém a quase totalidade dos trabalhos apresentados e as contribuições dos professores/pesquisadores por meio da avaliação crítica e construtiva que, além de ampliar a trajetória de apresentação das pesquisas nos Seminários Anuais, atualiza o pensamento e as pesquisas de Amartya Sen no contexto Latino Americano e Europeu e, com especial dinamismo, lança novas pesquisas e novos pesquisadores profundamente identificados com as preocupações do cotidiano. Neste espaço, os leitores encontrarão a "alma", a "vitalidade" e o "esforço" de inúmeras pessoas que contribuem cotidianamente com a pesquisa. Os pesquisadores com a apresentação da sua produção, despontam com claros compromissos em vista da reversão das graves situações de sofrimento humano e desequilíbrio social e ambiental. O cuidado com a vida humana e o universo que é a casa de todos clama pela pesquisa inserida na realidade e o fomento de políticas públicas que contribuam para a realização humana e a equidade social.



Estudos sobre Amartya Sen



Inspira quem transforma

COMITÉ EDITORIAL

- Prof. Dr. Neuro José Zambam – (IMED/RS)
- Prof. Dr. Henrique Aniceto Kujawa – (IMED/RS)
- Prof. Dr. Sérgio Ricardo Fernandes de Aquino (IMED/RS)
- Prof. Dr. Márcio Ricardo Staffen (IMED/RS)
- Prof. Dr. Israel Kujawa (IMED/RS)
- Prof. Dr. Vinicius Borges Fortes (IMED/RS)
- Prof. Dra. Leilane Grubba (IMED/RS)
- Profa. Dra. Salete Oro Boff – (IMED/RS)
- Prof. Dr. Fausto Santos de Moraes (IMED/RS)
- Prof. Dr. Jacopo Paffarini – (IMED/RS)
- Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues – (IMED/RS)
- Prof. Dr. Fabrício Pontin (UNILASALLE/RS)
- Prof. Dr. Sandro Flöhlich (UNIVATES/RS)
- Prof. Dr. Karol Magón – (CUECCLD – Cracóvia)
- Profa. Dra. Karen Fritz – (UPF/RS)
- Profa. Dra. Daniela de Figueiredo Ribeiro – (UNIFACEF/SP)
- Prof. Dr. Daniel Rubens Cenci – (UNIJUÍ/RS)
- Prof. Dr. Cláudio Machado Maia (UNOCHAPECO/SC)
- Profa. Dra. Caliane Christie Oliveira de Almeida Silva (IMED/RS)
- Prof. Dr. Alcindo Neckel (IMED/RS)
- Profa. Dra. Grace Tiberio Cardoso (IMED/RS)
- Prof. Dr. Lauro André Ribeiro (IMED/RS)
- Profa. Dra. Thaísa Leal da Silva (IMED/RS)
- Profa. Dra. Lorena Freitas (UFPB/PB)
- Prof. Dr. Enoque Feitosa (UFPB/PB)
- Profa. Dra. Alina Celi Frugoni (Universidade de La Empresa - UDE/UY)
- Prof. Dr. Marcos Miné Vanzella (UNISAL/SP)
- Prof. Dr. Ricardo George de Araújo Silva (UEVA/CE)
- Profa. Dra. Graciela Tonon (Universidade de Palermo/AR)
- Profa. Dra. Izete Bagolin (PUC/RS)

Estudos sobre Amartya Sen

Volume 10

Proteção Social e Debate Público

Organizadores

Neuro José Zambam

José Carlos Kraemer Bortoloti

Zélia Luiza Pierdoná



Diagramação: Marcelo A. S. Alves

Capa: Carole Kümmecke - <https://www.conceptualeditora.com/>

O padrão ortográfico e o sistema de citações e referências bibliográficas são prerrogativas de cada autor. Da mesma forma, o conteúdo de cada capítulo é de inteira e exclusiva responsabilidade de seu respectivo autor.



Todos os livros publicados pela Editora Fi estão sob os direitos da [Creative Commons 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.pt_BR)
https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.pt_BR



Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

ZAMBAM, Neuro José; BORTOLOTI, José Carlos Kraemer; PIERDONÁ, Zélia Luiza (Orgs.)

Estudos sobre Amartya Sen: Volume 10 - Proteção Social e Debate Público [recurso eletrônico] / Neuro José Zambam; José Carlos Kraemer Bortoloti; Zélia Luiza Pierdoná (Orgs.) -- Porto Alegre, RS: Editora Fi, 2021.

317 p.

ISBN - 978-65-5917-341-9

DOI - 10.22350/9786559173419

Disponível em: <http://www.editorafi.org>

1. Direito, 2. Direitos fundamentais, 3. Estado, 4. Jurisdição. 5. Filosofia do direito I. Título. II. Série

CDD: 340

Índices para catálogo sistemático:

1. Direito 340

Sumário

Apresentação **11**

Janine Taís Homem Echevarria Borba
José Carlos Kraemer Bortoloti
Neuro José Zambam
Zélia Luiza Pierdoná

1 **14**

A inconstitucionalidade da renda básica de cidadania instituída pela Lei nº 10.835/2004

Tonia Andrea Inocentini Galletti
Zélia Luiza Pierdoná

2 **29**

Política nacional de alfabetização e a promoção da condição de agente em Amartya Sen

Janine Taís Homem Echevarria Borba
Neuro José Zambam

3 **47**

Escolha, materialismo e o empobrecimento da economia: a superação da dicotomia fato/valor na perspectiva da teoria dos prospectos e na abordagem pós-Milliana em Sen

Gabriel Fernandes Mafioletti
Fabrício Pontin

4 **64**

Auxílio-aluguel para mulheres em situação de violência doméstica: benefício assistencial no Município de São Paulo/SP, Brasil

Nayana Shirado
Dandara de Souza Pereira
José Carlos Francisco

5 **90**

A cor da educação brasileira e o agravamento da desigualdade na pandemia: análise crítica a partir dos estudos de Amartya Sen

Débora Luz Squilante
Daniela de Figueiredo Ribeiro

6 **111**

O direito à liberdade individual em Amartya Sen: impactos da pandemia Covid-19 sobre as condições de escolha

Simone Paula Vesoloski
Érica Vanessa Santori
Neuro José Zambam

7 **128**

O tratamento do superendividamento como liberdade instrumental na doutrina de Amartya Sen e as proposições da agenda 2030

Alessandra Muller Gazzaneo
Káren Rick Danilevitz Bertoncello

8 **147**

Cidade como espaço social e o desenvolvimento como liberdade segundo Amartya Sen

Cira Líria Borges Caixeta
Dirceu Piccinato Junior

9 **162**

Acceso universal a la salud. aportes para la concreción del derecho a partir de la idea de justicia de Amartya Sen

Alina Celi Frugoni

10 **178**

A algoritimização e a morte da política: como Amartya Sen pode ajudar?

Ésio Francisco Salvetti

11 **194**

Simple joint-stock company as an innovative solution supporting the development of start-UPS in Poland

Karol Magoń
Cracow University of Economics

12 **207**

As capacitações como substrato interpretativo da dignidade da pessoa humana

Sandro Fröhlich

13 **224**

A dicotomia entre salvar vidas x economia sob a luz da teoria de Amartya Sen

Fernando Martins

14 **242**

Redes de cidades como estratégia de articulação institucional e política no desenvolvimento e gestão regional: avanços nos ODSs

Daniel Rubens Cenci

Anna Paula Bagetti Zeifert

15 **257**

The fundamental right to property in polish law and in amartya sen's works

Karol Ryszkowski

16 **268**

Os escritórios sociais enquanto equipamentos que oportunizam às pessoas privadas de liberdade ao recomeço na perspectiva do ideal de justiça social de Amartya Sen

Vinicius Francisco Toazza

Fabio Götz de Lima

17 **291**

Ferrovia e segregação: o efeito barreira e seu impacto no âmbito social

Pricila Spagnollo

Caliane Almeida

Biografia dos autores **310**

Apresentação

Janine Taís Homem Echevarria Borba

José Carlos Kraemer Bortoloti

Neuro José Zambam

Zélia Luiza Pierdoná

Os últimos anos foram marcados por diversos fenômenos cuja repercussão ultrapassa gerações e impactam as relações humanas, a arquitetura social, a organização das políticas e suas instituições. Acento especial merecem as ameaças que pairam sobre as democracias, o agravamento da crise ambiental e, pela sua repercussão imediata, a Pandemia Covid-19.

Nesse contexto ocorreu o **V SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE A TEORIA DA JUSTIÇA DE AMARTYA SEN** e o **II SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE CIDADANIA, DEBATE PÚBLICO E SEGURIDADE SOCIAL A PARTIR DE AMARTYA SEN**, promovidos pelo Centro Brasileiro de Pesquisas sobre a Teoria da Justiça de Amartya Sen (CEPAS); pelos Programas de Pós Graduação *Stricto Sensu* em Direito e Arquitetura da Faculdade IMED, de Passo Fundo, Brasil; e pelo Projeto de Pesquisa em Rede “Cidadania, debate público e seguridade social a partir de Amartya Sen (IMED, MACKENZIE, UNICHRISTUS – Brasil, e Università Degli Studi de RÉGGIO CALÁBRIA – Itália).

O evento contou com a cooperação e a presença de diversas Universidades do Brasil, da América Latina e da Europa, com registro especial para as instituições parceiras de longa data: Universidad de Palermo (Argentina), Universidad de la Empresa (Uruguai), Universidad de La Costa (Colômbia), Cracow University of Economics (Polônia) e Università Degli Studi de Réggio Calábria – Itália.

Proteção social e debate público em Amartya Sen foi o tema central que congregou os debates, os aprofundamentos de interesse específico, a análise das experiências sobre a diminuição do sofrimento humano no período da Pandemia e a apresentação de trabalhos.

Este livro contém a quase totalidade dos trabalhos apresentados e as contribuições dos professores/pesquisadores por meio da avaliação crítica e construtiva que, além de ampliar a trajetória de apresentação das pesquisas nos Seminários Anuais, atualiza o pensamento e as pesquisas de Amartya Sen no contexto Latino Americano e Europeu e, com especial dinamismo, lança novas pesquisas e novos pesquisadores profundamente identificados com as preocupações do cotidiano.

Neste espaço, os leitores encontrarão a “alma”, a “vitalidade” e o “esforço” de inúmeras pessoas que contribuem cotidianamente com a pesquisa.

Os pesquisadores com a apresentação da sua produção, despontam com claros compromissos em vista da reversão das graves situações de sofrimento humano e desequilíbrio social e ambiental. O cuidado com a vida humana e o universo que é a casa de todos clama pela pesquisa inserida na realidade e o fomento de políticas públicas que contribuam para a realização humana e a equidade social.

O evento que finda com a conclusão destas publicações, foi possível graças ao apoio institucional da IMED e demais instituições, ao envolvimento direto dos membros do CEPAS, da preparação por meio dos grupos de pesquisa, dos *Workshops*, da contribuição anônima de muitas pessoas e com a destacada contribuição da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio Grande do Sul – FAPERGS, a quem publicizamos nosso reconhecimento e gratidão.

Desejamos que a leitura amplie nossos horizontes e nos congregue no conhecimento, reconhecimento e ampliação da Teoria da Justiça de Amartya Sen.

Esperamos a mesma vitalidade nos próximos empreendimentos.

Passo Fundo, RS, Brasil, Primavera de 2021.

A inconstitucionalidade da renda básica de cidadania instituída pela Lei nº 10.835/2004

*Tonia Andrea Inocentini Galletti¹
Zélia Luiza Pierdoná²*

1 Introdução

A Lei nº 10.835/2004 instituiu a renda básica de cidadania, benefício pecuniário acessível a todos os brasileiros residentes no País e estrangeiros residentes há, pelo menos, cinco anos, independentemente da condição socioeconômica. A referida lei não foi regulamentada e, por isso, não foi implementada a renda básica.

O presente estudo tem por objetivo analisar se a renda básica universal, nos termos previstos na lei, encontra fundamento de validade na Constituição.

Para tanto, a primeira parte do trabalho pretende demonstrar o que se tem entendido por renda básica universal. Na sequência serão apresentadas as disposições da referida lei, suas motivações e os apontamentos dos congressistas durante a votação, para, ao final, analisar a constitucionalidade da lei, quando cotejada com o desenho de proteção social previsto na Constituição de 88, com os objetivos do Estado brasileiro, bem como com o princípio da igualdade.

¹ Doutoranda e mestre em Direito Político e Econômico pela Universidade Mackenzie. Professora de Direito do Trabalho e Previdenciário de cursos de Pós-Graduação e de extensão da FGV Law. Membro do Grupo de Pesquisa "O Sistema da seguridade social". E-mail: toniagaleti@uol.com.br.

² Professora da Faculdade de Direito da Universidade Presbiteriana Mackenzie, vinculada à Graduação e ao Programa de Pós-Graduação em Direito Político e Econômico. Coordenadora do Grupo de Pesquisa "O sistema de seguridade social". Doutora e mestre em Direito pela PUC/SP. Estágio de pós-doutoral na Universidad Complutense de Madrid. E-mail: zelia.pierdona@hotmail.com

Na referida análise será apresentada a decisão do Supremo Tribunal Federal – STF no Mandado de Injunção nº 7300/DF, apenas para demonstrar que a conclusão deste trabalho corresponde à decisão do referido tribunal, em relação aos dispositivos da Lei nº 10.835/2004.

Para a realização do trabalho foi utilizado o método dedutivo, partindo-se da análise do ordenamento constitucional, com suporte na revisão bibliográfica, tendo como marco teórico Amartya Sen, especialmente seu livro “Desenvolvimento como liberdade”.

2 A renda básica instituída pela Lei nº 10.835/2004

Neste capítulo serão apresentados os preceitos da Lei nº 10.835/2004, a qual instituiu a denominada renda básica de cidadania. Antes, porém, será apresentada a definição de renda básica.

2.1 Renda básica universal

O Conselho das Comunidades Europeias, em 1992 recomendou aos Estados-membros que reconhecessem o direito fundamental dos indivíduos a recursos que lhes garantam uma vida digna, indicando, ainda, que a renda básica, de cobertura universal e incondicional, é o meio mais apropriado para garantir esse direito fundamental.

A referida renda básica, como preconizada pela BIEN³, define-se como um pagamento periódico em dinheiro, entregue incondicionalmente a todos de forma individual, sem teste de recursos ou exigência de trabalho. Apresenta cinco características: i. **Periódico** – pagamento feito em intervalos regulares e não como um subsídio único; ii. **Pagamento em dinheiro** – o que permite que quem o receba decida com o que vai gastar;

³ A BIEN é uma rede fundada 1986 para estudos e divulgação de dados e experimentos sobre a Renda Básica Universal pelo mundo. Segundo o site da BIEN, seus membros incluem acadêmicos, estudantes e profissionais de políticas sociais, bem como pessoas ativamente engajadas em organizações políticas, sociais e religiosas. Eles variam em termos de origens disciplinares, filiações políticas, idade e nacionalidade. (BIEN, 2021, n.d)

iii. **Individual** – pagamento feito individualmente, e não, por exemplo, para as famílias; iv. **Universal** – pagamento a todos, sem teste de meios; v. **Incondicional** - sem a exigência de trabalhar ou demonstrar vontade de trabalhar.

Além disso, a renda deve garantir o atendimento das necessidades básicas. Nesse sentido, Philippe Van Parijis sustenta que a renda básica universal deve ter um valor suficiente para garantir uma vida sem privações. (VAN PARIJIS, 2021, n.d.)

2.2 As disposições da Lei nº 10.853/2004

A Lei nº 10.835, de 08 de janeiro de 2004 instituiu a renda básica de cidadania, o que será abordado no presente item.

Verificando os debates havidos no Congresso Nacional, à época da tramitação do projeto de lei, diversos entusiastas e defensores das ideias apresentadas no projeto, julgaram que o referido projeto: i. defenderia o princípio fundamental da República democrática brasileira, qual seja, a dignidade da pessoa humana, já que uma vez efetivado o direito à renda básica, independentemente do valor que fosse estabelecido, ter-se-ia alcançado o ditame constitucional da emancipação da condição humana em sua plenitude; ii. unificaria os diversos programas sociais existentes, de forma mais homogênea, ainda que gradativa; iii. diminuiria o desperdício de recurso para o controle e fiscalização, já que a renda básica cidadã seria entregue a todo e qualquer cidadão; iv. faria com que todos os cidadãos que não precisassem dos recursos colaborassem para que eles próprios e os demais a recebessem; v. excluiria o estigma da pobreza lançado sobre aqueles que não possuem condições de subsistência, retirando-lhes a humilhação de se submeterem às regras para acesso e à fiscalização da manutenção da miséria e/ou pobreza; vi. a implantação seria feita de forma gradual respeitando as condições financeiras e orçamentárias do

Estado brasileiro; e, vii. diminuiria a vulnerabilidade dos cidadãos às adversidades naturais e econômicas, atacando um dos principais determinantes da histórica pobreza brasileira: a desigualdade distributiva da renda. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2004, n.d.)

Aqueles que, embora vencidos em suas ideias e abordagens, entendiam inadequada a aprovação do projeto, em vista da antijuridicidade da mesma, visto que feriria a ideia da busca pela igualdade, com base no tratamento diferenciado, segundo as desigualdades apresentadas, avocaram o preceito do art. 203 da Constituição Federal⁴, o qual estabelece a entrega da assistência social somente a quem dela necessitar. Asseveravam, ainda, que o texto afrontava o disposto no art. 195, §5º, da Constituição⁵, que exige a indicação de prévia da fonte de custeio.

Após inúmeras discussões nas duas casas legislativas do Congresso Nacional (Câmara dos Deputados e Senado Federal), o texto foi aprovado e sancionado sem vetos, resultando na Lei nº 10.835/2004, a qual, conforme já referido, instituiu a renda básica de cidadania, que consistente em um recebimento monetário e de igual valor, independentemente de condição socioeconômica, para todos os brasileiros residentes no País e, ainda, para os estrangeiros residentes há pelo menos 5 (cinco) anos no Brasil.

Trata-se, portanto, de uma renda básica universal, nos moldes da definição acima apresentada, embora a lei tenha determinado que a implantação fosse feita de forma gradual (“alcançada em etapas”), de acordo com critérios a serem estabelecidos pelo Poder Executivo, o qual deverá priorizar as camadas mais necessitadas da população. Portanto,

⁴ Art. 203 da Constituição: “A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos: [...]”

⁵ Conforme estabelece o art. 195, §5º, da Constituição: “Nenhum benefício ou serviço da seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio total”.

apesar de ter criado uma renda universal, a lei determinou a seletividade na sua implementação.

A lei também delegou ao Poder Executivo a fixação do valor, tendo estabelecido que deve ser igual para todos e ser suficiente para atender as necessidades mínimas de cada pessoa com alimentação, educação e saúde. Em relação a periodicidade do pagamento, estabeleceu a possibilidade de ser feito em parcelas mensais de igual valor. Preceituou que a renda dever ser considerada como não tributável para fins de imposto de renda.

O Poder Executivo, para a definição do valor, deverá considerar o grau de desenvolvimento do País, bem como as possibilidades orçamentárias, com observância da Lei de Responsabilidade Fiscal.

No que se refere a dotação orçamentária para a implementação da renda, a lei estabeleceu que o Poder Executivo deveria consignar, para o exercício de 2005, valor suficiente para a efetivação de uma primeira etapa. A partir do exercício financeiro seguinte, os projetos de lei relativos aos planos plurianuais e às diretrizes orçamentárias deveriam especificar os cancelamentos, as transferências de despesas e outras medidas necessárias para a execução das determinações legais.

Entretanto, nenhuma das medidas previstas na lei foram implementadas pelo Poder Executivo, talvez porque no dia seguinte ao da publicação da lei, objeto do presente estudo (09-01-2004), foi publicada a Lei nº 10.836 (conversão da Medida Provisória nº 132, de 20-10-2003), a qual instituiu o Programa Bolsa Família, concedendo benefícios às unidades familiares que se encontrem em situação de pobreza (benefício variável) e extrema pobreza (benefício básico e variável). Assim, diferente do Programa da Renda Básica de Cidadania, o Programa Bolsa Família consiste em uma renda mínima seletiva e condicionada.

Deve ser ressaltado que a lei que criou o Programa Bolsa Família objetivou “a unificação dos procedimentos de gestão e execução das ações de

transferência de renda do Governo Federal”, dentre as quais, o Bolsa Escola (Lei nº 10.219/2001).

Assim, ao mesmo tempo em que buscou a unificação, um dia antes foi publicada uma outra lei, que ao menos em uma primeira etapa, corresponde aos mesmos destinatários, embora uma se dirija às pessoas individualmente e a outra às unidades familiares. Entretanto, a análise comparativa das duas leis não é objeto do presente estudo. Apenas foi mencionada como uma possível justificativa pela falta de regulamentação da lei que instituiu a renda básica de cidadania.

Na sequência será analisado se a referida lei encontra fundamento de validade no texto constitucional.

3 A ausência de fundamento de validade da Lei nº 10.853/2004

A renda básica cidadã, prevista na Lei nº 10.853/2004, corresponde à chamada renda básica universal, em que se busca transferir renda a todos os cidadãos residentes no país. Entretanto deve ser analisado se a mencionada renda básica, nos termos previstos na lei, encontra fundamento de validade no ordenamento jurídico-constitucional, especialmente considerando os preceitos relacionados à seguridade social, aos objetivos do Estado brasileiro, bem como ao princípio da igualdade.

Uma renda concedida a todos os brasileiros, no mesmo valor, conforme estabelecido na lei, não é instrumento de implementação dos objetivos do Estado brasileiro, previstos no art. 3º da Constituição, especialmente o de reduzir as desigualdades sociais e regionais, bem como o de erradicar a pobreza. Isso porque concede a mesma proteção a pessoas que se encontram em situações diferenciadas, violando, dessa forma, o princípio da igualdade.

Em relação ao princípio da igualdade, Bonavides sustenta que ele, indubitavelmente, é o “centro medular do Estado social e de todos os direitos

de sua ordem jurídica”, materializando a liberdade da herança clássica, compondo, assim, um “eixo ao redor do qual gira toda a concepção estrutural do Estado democrático contemporâneo”. Para ele, “de todos os direitos fundamentais a igualdade é aquele que mais tem subido de importância no Estado Constitucional de nossos dias, sendo (...) o direito-chave, o direito-guardião do Estado social” (2015, p. 384).

Segundo o referido autor, o princípio da igualdade firmou “incontrastável superioridade qualitativa, desde que passou a traduzir de certo modo a essência do Estado social, inconcebível sem essa primazia”. Para tanto, a igualdade deixou “de ser a igualdade jurídica do liberalismo para se converter na igualdade material da nova forma de Estado”, vinculando o legislador.

Nesse sentido, Bonavides ressalta que não se trata de igualdade perante a lei, mas de igualdade feita pela lei, através da lei. Mencionando as Cortes Constitucionais da Europa, citou que em um “de seus arestos já se disse que ‘quem quer promover a igualdade fática, tem que estar disposto a aceitar a desigualdade jurídica’” (2015, p. 386).

Conclui o autor que o “Estado social é enfim produtor da igualdade fática” (p. 386). Conclui, ainda, que:

os direitos fundamentais não mudaram, mas se enriqueceram de uma dimensão nova e adicional com a introdução dos direitos sociais básicos. A igualdade não revogou a liberdade, mas a liberdade sem a igualdade é valor vulnerável. Em última análise, o que aconteceu foi a passagem da liberdade jurídica para a liberdade real, do mesmo modo que a igualdade abstrata se intenta passar para a igualdade fática. (BONAVIDES, 2015, p. 387)

Assim, a igualdade jurídica (benefício concedido a todos e de igual valor) prevista na lei que instituiu a renda básica de cidadania, mantém as desigualdades fáticas existentes na sociedade brasileira, especialmente porque, concedendo benefício a todos, seu valor certamente seria muito

inferior se comparado a um benefício dirigido apenas aos mais vulneráveis. Uma prestação de valor reduzido pouco representaria para erradicar a pobreza e reduzir as desigualdades sociais (objetivos do Estado brasileiro), não sendo adequada para mudar efetivamente o quadro da desigualdade fática.

Nesse sentido, recentemente o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA elaborou um estudo,⁶ por meio do qual foram analisados os valores que seriam fixados caso fosse instituída uma renda universal ou uma renda seletiva aos vulneráveis, bem como os custos de cada uma das opções. Os valores de uma renda mínima seletiva seriam bem superiores, o que representaria uma possibilidade efetiva de redução das desigualdades sociais existentes.

Se a Constituição de 88 pretendeu, como uma das principais tarefas do Estado Brasileiro, reduzir as desigualdades sociais e regionais, a proteção aos mais vulneráveis deve ser garantida de forma efetiva.

Ressalta-se que, visando a implementação dos referidos objetivos, a Constituição estabeleceu a proteção social denominada seguridade social, a qual compreende um conjunto integrado de ações que envolvem os direitos relativos à saúde, à assistência social e à previdência social.

A assistência social, subsistema não contributivo, tem por objetivo proteger às pessoas necessitadas e, portanto, àqueles que precisam de ações do Poder Público e da sociedade para garantirem uma subsistência digna.

Necessitam de segurança protetora, nos moldes preconizados Amartya Sen, a qual “é necessária para proporcionar uma rede de segurança social, impedindo que a população afetada seja reduzida à miséria abjeta e, em alguns casos, até mesmo à fome e à morte”. (SEN, 2010, p. 60)

⁶ A Reformulação das Transferências de Renda no Brasil: Simulações e Desafios. (PAIVA, BARTHOLO, SOUZA e ORAIR, 2021).

A segurança protetora constitui uma das espécies de liberdade instrumental concebida pelo citado autor, que juntas permitem o exercício das liberdades substantivas, o que efetivamente garantem uma existência digna (art. 1º, III, da Constituição).

Adotando-se a perspectiva defendida por Sen (2010) e considerando as lições de Bonavides (2015) sobre o princípio da igualdade, pode-se afirmar que as liberdades substantivas serão efetivas com a implementação de direitos sociais básicos a quem não têm acesso a eles, como por exemplo, por meio de segurança protetora (liberdade instrumental). No caso do presente estudo, uma renda mínima aos hipossuficientes (seletividade), seria instrumento adequado para a busca da igualdade fática.

Portanto, a liberdade substantiva defendida por Sen, que depende das liberdades instrumentais, equivale à liberdade real sustentada por Bonavides, a qual depende da efetividade do princípio da igualdade na perspectiva fática e não abstrata.

Assim, pelo fato de a renda básica de cidadania ser uma prestação não contributiva não pode ser concedida às pessoas que não são necessitadas, pois, além de violar o princípio da igualdade, viola diretamente as disposições do *caput* do art. 203 da Constituição.

Uma das formas de a renda básica de cidadania atender ao princípio da igualdade, seria tributar, de forma significativa, a renda recebida pelas pessoas que não se enquadram nos destinatários do art. 203 (necessitados). Entretanto, como a mencionada renda é dirigida a todos e, além disso, não é tributável⁷, ela não encontra fundamento de validade em relação aos destinatários não hipossuficientes economicamente.

⁷ A tributação, especialmente se fosse instituída uma alíquota de 100% ou próximo a isso, seria uma possibilidade de encontrar fundamento de validade no texto constitucional, pois os não necessitados devolveriam praticamente todo o valor recebido, quando do ajuste do Imposto de Renda. Isso evitaria a necessidade de serviços públicos de controle de uma renda mínima seletiva. Sobre a adoção de tributação na renda básica universal Pierdoná, Leitão e Furtado Filho (2019).

Deve ser ressaltado que a universalidade da proteção já está inserida na Constituição, não por meio de uma prestação específica, mas pelo conjunto integrado de ações relativas ao sistema de seguridade social, nos termos previstos no art. 194 da Constituição (PIERDONÁ, 2015).

A ideia de proteção a todos foi desenvolvida no Relatório Beveridge⁸, o qual foi adotado no desenho da proteção social instituído pela Constituição de 1988: por meio da previdência, proteção contributiva, protege-se os trabalhadores e seus dependentes; e, pela assistência, os demais, sendo a assistência pública dirigida aos necessitados, já que aos não necessitados há a assistência privada. Com isso, todos têm acesso à proteção, garantindo-se a universalidade prevista no inciso I do parágrafo único do art. 194 da Constituição.

Portanto, considerando as disposições constitucionais, tanto as originárias, quanto às vigentes quando da publicação da lei que instituiu a renda básica de cidadania, bem como as atuais, a concessão de uma renda básica, a todos os cidadãos, de igual valor, não encontra fundamento de validade.

Deve ser registrado, ainda, que, além do Programa Bolsa Família, já referido, que atende às famílias em situação de pobreza e/ou pobreza extrema, a Lei Orgânica de Assistência Social - LOAS (Lei nº 8.742/1993), criou o benefício de um salário mínimo, pressuposto no inciso V do art. 203 da Constituição, denominado Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social, dirigido aos idosos, acima de 65 anos de idade, e às pessoas com deficiência, em ambos os casos, que não possuam condições de prover à própria subsistência ou de tê-la provida pela família.

Apesar de também ser um benefício mensal, os valores concedidos pelo Programa Bolsa Família são muito inferiores ao concedido aos idosos

⁸ Relatório sobre o seguro social e serviços afins (BEVERIDGE, 1943).

e aos deficientes, embora o valor do benefício concedido a estes não deveria ser igual ao mínimo da proteção contributiva (um salário mínimo). Isso porque, dentre outros motivos, acaba desestimulando o recolhimento de contribuição previdenciária, visando uma proteção futura (PIERDONÁ, 2017).

Os mencionados programas de transferência de renda não têm sido suficientes para erradicar a pobreza ou, ao menos, reduzir, de forma expressiva, as desigualdades sociais. Nesse sentido, a reformulação dos programas existentes deveria ser uma medida a se adotar, inclusive com alterações nas disposições constitucionais.

Por fim, deve ser registrado que a ausência de fundamento de validade, em relação às disposições constitucionais, da renda básica de cidadania, nos termos previstos na Lei nº 10.835/2004, prevaleceu no julgamento do Mandado de Injunção nº 7300/DF, o qual, apesar de não ser objeto de análise no presente trabalho, se faz referência, uma vez que corresponde à conclusão a que se chega neste estudo.

O citado mandado de injunção, proposto pela Defensoria Pública Federal, tem como fundamentação a ausência de edição da regulamentação da Lei nº 10.835/2004 e a necessidade de proteção de um cidadão que não tem condições de subsistência apenas com o valor recebido pelo Programa Bolsa Família, referido no item anterior⁹. Na decisão do STF prevaleceu o voto-vista do Ministro Gilmar Mendes.

⁹ Os dados a seguir constam das informações prestadas pelo Poder Executivo no Mandando de Injunção 7300: “O PBF (Programa Bolsa Família) foi criado em 09 de janeiro de 2004, com a publicação da Lei n. 10.836, o PBF é um programa de transferência de renda com condicionalidades, que beneficia famílias em situação de extrema pobreza e pobreza, com perfil de renda per capita de R\$ 89,00 e R\$ 178,00, respectivamente, de acordo com o Decreto n. 9.396, de 30 de maio de 2018. São quatro tipos de benefícios: o Básico, o Variável, o Variável Vinculado ao Adolescente e o Benefício de Superação da Extrema Pobreza. Para receber os benefícios do PBF, a família precisa estar cadastrada no Cadastro Único de Programas Sociais do Governo Federal (Cadastro Único) que é um instrumento que identifica e caracteriza as famílias de baixa renda, permitindo que o governo conheça melhor a realidade socioeconômica dessa população”. (STF, 2021, n.d.)

O STF, ao apontar uma solução ao caso concreto, além de reconhecer a omissão normativa regulamentadora, restringiu sua aplicação, tendo determinado a implementação apenas para as pessoas em situação de vulnerabilidade, já que, no cotejo da referida lei com a Constituição, não encontrou um mandamento constitucional que permita a implantação de renda básica a todos os cidadãos brasileiros e estrangeiros residentes há cinco anos no País.

Por este motivo, o voto vencedor foi no sentido de reconhecer o direito a uma renda mínima às pessoas em situação de pobreza e ou extrema pobreza, nos seguintes termos:

Fixadas as balizas que empiricamente têm orientado a atuação do Supremo Tribunal Federal no julgamento de mandados de injunção, considero que a falta de norma disciplinadora, quanto ao disposto no art. 2º da lei federal em questão, dá ensejo ao conhecimento do presente writ apenas quanto à implementação de renda básica para pessoas em situação de vulnerabilidade socioeconômica.

Para as demais situações previstas na lei, “não importando sua condição socioeconômica”, não considero que decorra omissão inconstitucional, diante do fato de inexistir, na Constituição Federal, qualquer determinação de atuação estatal no sentido de assegurar renda mínima em benefício de toda a população brasileira, independentemente do critério socioeconômico. Sendo assim, conheço do mandado de injunção apenas em face da omissão constitucional para pessoas em situação de vulnerabilidade socioeconômica (pobreza e extrema pobreza), conforme passo a expor. (STF, 2021, n.d.)

O ministro, autor do voto-vista, apresenta, dentre os fundamentos para sua decisão, o objetivo do Estado brasileiro “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais”. Assim, embora não sendo objeto de análise neste trabalho, a referência à decisão do STF é adequada, já que corresponde à conclusão deste estudo.

4 Considerações finais

A renda básica de cidadania, nos termos fixados pela Lei nº 10.835/2004, não encontra fundamento de validade no texto constitucional, por violar o princípio da igualdade, bem como as normas definidoras dos objetivos do Estado Brasileiro e àquelas relativas ao sistema de seguridade social.

Apesar de não ser objeto de análise no presente estudo, a decisão do STF, no Mandado de Injunção nº 7300/DF, corresponde a mesma conclusão deste trabalho. A referida decisão, assim como a (in)adequação de interferência do Poder Judiciário na implementação de políticas públicas voltadas ao enfrentamento da extrema pobreza e da pobreza, será matéria de um artigo específico, já que os limites deste trabalho não permitem uma análise adequada do tema.

De qualquer maneira, as políticas públicas de assistência social, já implementadas, não são suficientes para reduzir as desigualdades sociais e regionais existentes, bem como para erradicar, ou ao menos amenizar, a pobreza, devendo, em razão disso, ser reestruturado o sistema de proteção social instituído pela Constituição de 88 e concretizado neste mais de 33 anos de sua vigência, para garantir, efetivamente, a liberdade instrumental “segurança protetora”, que materializa o princípio da igualdade e, com isso, as liberdades substantivas, nos moldes preconizados por Sen.

Referências

- BASIC INCOME EARTH NETWORK (BIEN). **About Basic Income**. Disponível em: <https://basicincome.org/about-basic-income/>. Acesso em: 25 ago. 2021.
- BEVERIDGE, William. **Relatório sobre o seguro social e serviços afins**. Tradução de Almir de Andrade. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio, 1943.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 30^a ed. Atual. São Paulo: Melhoramentos, 2015.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 04 jun. 2021.

BRASIL. **Lei nº 10.835**, de 08 de janeiro de 2004. Institui a renda básica de cidadania e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.835.htm. Acesso em: 03 jun 2021.

BRASIL. **Lei nº 10.836**, de 09 de janeiro de 2004. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.836.htm. Acesso em: 30 set. 2021.

BRASIL. **Lei nº 8.742**, de 07 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm. Acesso em: 30 set. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Relatório do Projeto de Lei nº 254**, de 2003. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=168258&filename=PRL+1+CFT+%3D%3E+PL+254/2003. Acesso em: 20 set. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Injunção 7300 DF**. Relator: Marco Aurélio. Voto-vista vencedor: Ministro Gilmar Mendes. Julgamento: 27 abr 2021, Tribunal Pleno, Data de publicação no DOU 23 ago. 2021. Disponível em: sistemas.stf.jus.br/repgeral/votacao?texto=5300429. Acesso em: 11 jun. 2021.

CONSELHO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS. **Recomendação do Conselho**, de 24 de Junho de 1992. Disponível em: file:///C:/Users/Usuario/AppData/Local/Temp/l_24519920826pt00460048.pdf.pt.pdf. Acesso em: 30 set. 2021.

PAIVA, Luis Henrique; BARTHOLO, Leticia; SOUZA, Pedro H. G. Ferreira de; ORAIR, Rodrigo Octávio. **A Reformulação das Transferências de Renda no Brasil:**

Simulações e Desafios. INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/pub_preliminar/210521_publicacao_preliminar_a_reformulacao_das_transferencias.pdf. Acesso em: 30 ago. 2021.

PIERDONÁ, Zélia Luiza. A inadequação sistemática da proteção concedida pela assistência social brasileira aos idosos e às pessoas com deficiência. *In:* Irene Maria Portela; Rubén Miranda Gonçalves; Fábio da Silva Veiga (Org.). **Paradigmas do Direito Constitucional atual.** Barcelos, Portugal: Instituto Politécnico do Cávado e do Ave, 2017, v. 1, p. 31-41.

PIERDONÁ, Zélia Luiza. O sistema de seguridade social brasileiro. *In:* Marco Antônio César Villatore; Francisca Moreno Romero. (Org.). **III Encontro de Internacionalização do CONPEDI / Madrid / Espanha.** Madrid: Ediciones Laborum, 2015, v. 6, p. 87-104.

PIERDONÁ, Zélia Luiza; LEITÃO, André Studart; FURTADO FILHO, Emmanuel Teófilo. Primeiro, o Básico. Depois, o Resto: o Direito à Renda Básica. **Revista Unicritiba,** Curitiba, v. 02, n. 55, p. 390-417, 2019. Disponível em: <http://revista.unicritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/view/3401>. Acesso em: 29 set. 2021.

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

VAN PARIJS, Philippe. Por que os surfistas devem ser alimentados: o argumento liberal em defesa de uma renda básica incondicional. **Revista Brasileira de Ciência Política,** nº 15. Brasília, setembro - dezembro de 2014, p. 229-264. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcpol/a/t9dY5fKMpDMDHTJ9PZSvSVQ/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 06 jun. 2021.

Política nacional de alfabetização e a promoção da condição de agente em Amartya Sen

*Janine Taís Homem Echevarria Borba*¹
*Neuro José Zambam*²

1 Introdução

O objetivo geral deste artigo é verificar como a atual Política Nacional de Alfabetização é um instrumento eficaz para a promoção da condição de agente ativo dos estudantes ao longo da sua formação visando a sua efetivação quando atingirem a idade adulta. Os objetivos específicos são: 1) Descrever as principais referências da Política Nacional de Alfabetização, 2) Destacar as características da Condição de Agente e sua relevância para a educação, 3) Discutir a relação construtiva entre Condição de Agente em Amartya Sen e a Política Nacional de Alfabetização.

O problema que nos orienta é: Como a Política Nacional de Alfabetização adotada pelo Brasil contribui para a promoção da condição de agente?

A abordagem desta temática está relacionada com o direito fundamental à educação presente na Constituição Federal que, além de estar positivado, possui um papel de destaque em relação ao processo de

¹ Mestre em Direito, democracia e sustentabilidade – IMED/PF; Pós-graduada em Direito Civil e Processo Civil – IMED/PF; Graduada em Direito – IMED/PF; Graduanda no Curso Superior de Formação Pedagógica de Professores para Educação Profissional – EAD – IFFar – Alegrete/RS; Membro do grupo de Pesquisa sobre a Teoria da Justiça de Amartya Sen; Taxista PROSUP/CAPEs do Programa de Pós-Graduação em Direito – Faculdade Meridional, IMED – Passo Fundo/RS no período de 2018-2020; Servidora voluntária no Tribunal de Justiça do RS – Comarca de Alegrete/RS.; E-mail: janinehomemborba@gmail.com;

² Possui estágio de Pós-Doutorado em Filosofia na Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS). Doutor em Filosofia pela PUCRS. Professor do Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade Meridional (IMED) – Mestrado. Professor do curso de Direito (Graduação e Especialização) da Faculdade Meridional (IMED) de Passo Fundo. Membro do Grupo de Trabalho, Ética e Cidadania da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Filosofia (ANPOF). Coordenador Líder do Centro Brasileiro de Pesquisa sobre a Teoria da Justiça de Amartya Sen. E-mail: neuro.zambam@imed.edu.br; neurojz@gmail.com. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6893744456793355>.

desenvolvimento humano e social. A educação, especificamente a alfabetização, representa forte impacto na vida das pessoas e influencia as diferentes etapas da existência humana. Sem acesso a bons níveis de formação educacional a pessoa é tolhida no desenvolvimento das suas potencialidades, dificultando a sua integração social e a tomada de decisões com autonomia.

Uma dimensão a ser assinalada com especial prioridade é a referência da educação para a formação da concepção de mundo da pessoa, pois oferece as ferramentas para entender o seu entorno, os demais indivíduos, as formas de organização social e a sua própria identidade, conseqüentemente, é decisiva para a tomada das decisões que influenciam o bem-estar social.

De outra perspectiva, destaca-se as dimensões que envolvem a Política Nacional de Alfabetização, especificamente a possível supressão de parte do esforço e dos espaços destinados à infância por meio da oferta de condições efetivas de contato com a palavra escrita.

Esse contexto será confrontado com a compreensão de Amartya Sen que defende a identidade humana-cidadã caracterizando o cidadão na condição de agente ativo, ou seja, aquela pessoa que possui condições para escolher o que considera mais importante para a sua vida pessoal, a integração social e visando influenciar os destinos da sociedade onde vive.

As políticas públicas de educação têm especial relevância para o equilíbrio social, especialmente para as condições de desenvolvimento humano e social, correção das desigualdades injustas e a autonomia dos membros da sociedade. A educação amplia as capacitações (*capabilities*), ou seja, a formação da condição de agente.

Do ponto de vista das deficiências ou exclusões, uma chaga perene em parte expressiva da sociedade brasileira, a ausência de educação está na origem de graves problemas sociais como a prevenção de doenças, violência no trânsito, participação qualitativa nas escolhas políticas,

utilização de tecnologias, condições para o debate público, aumento dos fanatismos, dentre outros.

A contribuições de Sen, além da reconhecida reflexão teórico-conceitual, oferece uma extensa pesquisa empírica em diversos países que demonstra o potencial de transformação de situações de exclusão em espaços de desenvolvimento e realização humana a partir do acesso à educação. Denuncia, na mesma perspectiva, as amarras históricas, culturais e políticas da ausência de políticas eficazes de educação. Por exemplo, não saber ler corresponde a não saber o que é o mundo e como as pessoas se relacionam.

2 Breves apontamentos sobre a política nacional de alfabetização

A Política Nacional de Alfabetização (PNA), foi instituída pelo Decreto 9.765/2019, e é conduzida pelo Ministério da Educação (MEC) por meio da Secretaria da Alfabetização (Sealf), tal política entende que só com a participação efetiva e colaborativa da família, escola, professores, poder público e redes de ensino é possível melhorar a qualidade de alfabetização e combater o analfabetismo em todo o território brasileiro (Brasil, 2019b).

Diante do desafio de melhorar os processos de alfabetização no Brasil, assim como seus resultados é que surge a Política Nacional de Alfabetização (PNA). A partir dessa proposta formou-se um grupo de trabalho composto por representantes das Secretarias de Alfabetização (Sealf), da Educação Básica (SEB), da Modalidades Especializadas de Educação (Semesp), da Secretaria Executiva (SE), bem como do Gabinete do Ministro, do INEP³, da Capes⁴ e do FNDE⁵.

Conforme explicação do secretário de alfabetização o grupo buscou informações da situação atual da alfabetização no Brasil, foram realizadas

³ INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira.

⁴ Capes – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior.

⁵ FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.

audiências com representantes dos diversos setores e atores envolvidos com a temática da alfabetização, foram então ouvidos os representantes do CNE⁶, do Consed⁷, da Undime⁸, além de pesquisadores da área de alfabetização. Além dessas audiências o grupo formado para elaborar a proposta de alfabetização, também estudou as experiências de estados e municípios brasileiros que tiveram experiências exitosas na redução da alfabetização, a pesquisa não se restringiu aos limites territoriais dos Brasil, buscando em outros países, que também formularam políticas públicas de alfabetização, embasadas em evidências científicas e melhoraram os indicadores de leitura e de escrita, assim como de matemática (Brasil, 2019b).

Um das pretensões da Política Nacional de Alfabetização é inserir o Brasil na lista dos países que escolheram a ciência como um dos fundamentos para a elaboração de políticas públicas de alfabetização. O propósito é que os achados acerca das ciências cognitivas promovam, ao serem levadas à sala de aula, práticas de alfabetização mais eficazes, com a finalidade de criar condições para o ensino e a aprendizagem das habilidades de leitura e de escrita em todo o país.

A Política Nacional de Alfabetização é um marco na educação brasileira, pois traz a alfabetização ao centro do debate das políticas públicas, como um instrumento fundamental para a vida escolar e para o pleno exercício da cidadania (BRASIL, 2019b).

Os números das estatísticas da realidade brasileira em relação à proficiência na leitura dos alunos ao concluírem o 3º ano de ensino fundamental demonstram a urgência da necessidade de projetos que foquem a capacitação dos estudantes na leitura,

⁶ CNE – Conselho Nacional de Educação.

⁷ Consed – Conselho Nacional de Secretários de Educação.

⁸ Undime – União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação.

Segundo os resultados da Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA), de 2016, 54,73% de mais de 2 milhões de alunos concluintes do 3º ano do ensino fundamental apresentaram desempenho insuficiente no exame de proficiência em leitura. Desse total, cerca de 450 mil alunos foram classificados no nível 1 da escala de proficiência, o que significa que são incapazes de localizar informação explícita em textos simples de até cinco linhas e de identificar as finalidades de textos como convites, cartazes, receitas e bilhetes. (BRASIL, 2019b, p. 10)

Essa realidade demonstra que o Brasil está muito distante de alcançar a Meta 5 do Plano Nacional de Educação, que objetiva alfabetizar as crianças até no máximo ao final do 3º ano do ensino fundamental (Brasil, 2014), o fato dessa insuficiência na alfabetização e consequentemente na leitura acarreta prejuízos inestimáveis no progresso dos estudos.

Os avanços científicos ocorridos ao longo dos últimos 30 anos não são reconhecidos e há relutância nesse debate tanto na academia quanto nos governos, além de ser normalmente recebido com frieza e hostilidade, isto que não se busca consenso, mas debater ideias, todavia não existe uma organização para a promoção desse debate, nem por parte do MEC, nem por parte da sociedade.

O fato Brasil não apresentar uma satisfatória alfabetização é percebida, principalmente, nas séries posteriores, embora seja perceptível em todos os níveis econômicos, por óbvio o nível social mais baixo é o principal prejudicado. Estima-se que 80% dos alunos que terminam o 9º ano do ensino fundamental como analfabetos funcionais (Brasil, 2019a).

A partir dessa informação é preciso compreender que a alfabetização é mais do que somente ler, é preciso compreender o que se está lendo, ou seja, para realmente o sujeito se tornar agente de suas próprias escolhas além de saber ler é preciso compreender o que está lendo. Por isso, a política nacional de alfabetização entende como alfabetização “o ensino das

habilidades de leitura e de escrita em um sistema alfabético” (Brasil, 2019b, p. 18).

Essa habilidade de leitura e escrita é o primeiro passo que compreende a alfabetização, pois o fim desse processo é que os sujeitos se tornem capazes de ler e escrever com autonomia, e que sejam capazes de adquirir, transmitir e produzir conhecimentos, mas para atingir esse nível no processo de aprendizagem o sujeito deve compreender o que está lendo o que é considerado um ato diferente da leitura (Brasil, 2019b).

As habilidades desenvolvidas de forma insatisfatória fazem com que os sujeitos se tornem leitores, mas com a funcionalidade deficiente, pois não compreende o que lê, isso é chamado de analfabetismo funcional (Brasil, 2019b). Há diferentes níveis de leitura e escrita, todavia o analfabeto funcional estaciona no grau insuficiente ou precário e assim não se torna um leitor ou escritor hábil.

3 A educação para a condição de agente em Amartya Sen

A importância do acesso à educação não necessita de muitas justificativas por razões amplamente conhecidas e reconhecidas. As pessoas, em sua quase totalidade, especialmente as mães e pais de família, acreditam na educação e sentem orgulho quando seus filhos são bem formados e evoluem devido ao seu nível de escolaridade. Uma família não cria problemas para enviar seus filhos à escola.

A educação é um componente decisivo para a conquista da autonomia individual e a inserção da pessoa na dinâmica da organização social, assim como, para influenciar a sua transformação.

Sen demonstra por meio de diversos estudos e pesquisas empíricas a concretização da autonomia humana por meio da educação, sintetizada na caracterização da pessoa como agente ativo. Sua definição é:

A realização da condição de agente de uma pessoa refere-se à realização de objetivos e valores que ela tem razão para buscar, estejam eles conectados ou não ao seu próprio bem-estar. Uma pessoa como agente não necessita ser guiada somente por seu próprio bem-estar, e a realização da condição de agente refere-se ao seu êxito na busca da totalidade de seus objetivos e finalidades ponderados (considered)". (Sen, 2001, p. 103).

Esta compreensão representa um projeto de vida que dimensiona os diferentes aspectos que integram as diversas etapas da vida de uma pessoa e, de forma progressiva e cooperativa contribuem para a sua formação geral. Nesse sentido, o acesso à educação é de capital importância para a superação das amarras que mantém inúmeras pessoas presas, seja a uma concepção de mundo restrita ou arcaica, seja à obrigatoriedade de viver em locais marcados por amplas desigualdades que impedem desde a sua locomoção até a escolha da sua profissão ou filiação política. Agir na sociedade com autonomia e capacidade de escolha depende essencialmente de bons níveis de educação.

O processo de alfabetização, destacado nesta reflexão, entendido como uma política pública irrenunciável e representativa para a avaliação da qualidade do governo e do Estado tem impacto significativo nas diferentes etapas da formação humana. A condição social e existencial de um cidadão analfabeto é sintetizada por Sen de forma a representar este agravante tanto do ponto de vista simbólico quanto político, quando firma: "Na sociedade contemporânea, em que tanta coisa depende da palavra escrita, ser analfabeto é como estar preso, e a educação escolar abre uma porta através da qual as pessoas podem escapar do encarceramento" (2015, p. 126).

Essa é uma expressão que demonstra inúmeras dimensões da autonomia que, de uma perspectiva não se limita às condições de bem-estar e, de outra, evita uma concepção idealista ou separada das reais condições

onde a pessoa vive e as possibilidades de escolha. Neste contexto destacam-se, apenas para exemplificar, as condições ambientais e as sociedades ou regiões assoladas por drásticas desigualdades econômicas.

De toda forma, em todas as situações a alfabetização é uma referência estratégica para a autonomia, conforme afirma Sen (2000, p. 221): “E, no entanto, não podem deixar de ser diferentes em um nível básico, pois o papel dessa mesma pessoa como ‘agente’ é fundamentalmente distinto do papel dessa mesma pessoa como paciente [...]”.

O acento na educação como um fator determinante para as diversas dimensões que envolvem a vida de uma pessoa demonstra sua pujança com mais expressividade na medida em que é verificado por meio de pesquisas empíricas, conforme atesta Sen (2000, p. 227; 229): “Há provas consideráveis de que a educação e a alfabetização das mulheres tende a reduzir as taxas de mortalidade das crianças”; “Vale a pena tecer um comentário adicional sobre o efeito da melhora na condição de agente das mulheres por meio do aumento da educação feminina”.

A repercussão do acesso à educação, especificamente a alfabetização, neste contexto, associa-se às dimensões de importância simbólica consequência do papel insubstituível desempenhado pelas mulheres nas sociedades, seja na educação dos filhos e na transmissão dos valores culturais, seja na qualidade da repercussão social da sua atuação, por exemplo, o exercício da liderança e a ocupação de papéis de decisão política e administrativa com alargada influência na superação de graves problemas sociais.

Numa dimensão crucial para as transformações das injustiças evitáveis, novamente, a atuação das mulheres como agentes repercute no dinamismo que pode ser empreendido pela sua liderança efetiva, conforme destaca Sen (2000, p. 235): “A condição de agente das mulheres é

um dos principais mediadores da mudança econômica e social, e sua determinação e suas consequências relacionam-se estreitamente a muitas das características centrais do processo de desenvolvimento".

A alfabetização, por sua vez, está associada a inúmeras outras atuações das pessoas, seja em nível pessoal, seja em espaços de repercussão pública, por exemplo: o domínio da linguagem, a capacidade de fazer cálculos, o exercício da liderança, a compreensão da legislação, a tomada de decisões, a convivência com os demais, entre outras, encontram na educação um suporte fundamental que se inicia com a alfabetização⁹.

Sen é incansável no decorrer das suas pesquisas em destacar o quanto a educação é decisiva para a realização humana e a transformação social. Sendo nosso interesse específico, acentuam-se especificamente, as garantias legais e as condições para o acesso e permanência dos estudantes no ambiente escolar, acompanhado de uma saudável estabilidade política nas democracias contemporâneas como indicativos para o desenvolvimento humano, especialmente da condição de agente ativo que pode ser sintetizado na capacidade de fazer as escolhas com autonomia e de forma responsável.

4 Críticas à política nacional de alfabetização e a condição de agente

Algumas questões devem ser trazidas à tona no que se refere às críticas elucidadas por alguns alfabetizadores acerca da implementação da Política Nacional de Alfabetização. As redes sociais como Instagram e Facebook foram um dos meios pelos quais as opiniões adversas a Política

⁹ Com o objetivo de avaliar a educação como um instrumento no processo de transformação social, valorização dos talentos individuais, o exercício da liderança e a construção de uma visão social crítica, integrada e transformadora, assim como, as suas deficiências para estas e outras áreas, sugere-se a leitura da pesquisa sobre uma política pública analisada como processo de emancipação social de um grupo cooperativo a partir das contribuições de Amartya Sen sobre a condição de agente.

Nacional de Alfabetização chegaram ao conhecimento das pessoas que não estão envolvidas diretamente com a educação.

As postagens traziam narrativas como: “Criança tem que brincar”, “Educação Infantil não é para aprender a ler, mas para brincar”, mas além das redes sociais professores/pesquisadores acerca do tema alfabetização escreveram “pseudosartigos” salientando o equívoco dessa política educacional.

As críticas se resumem principalmente em disputas ideológicas, acusando a Política Nacional de Alfabetização de ser antidemocrática e autoritária, além de destacar que as proposições da política educacional são falsas premissas. Conforme poder-se-á perceber os artigos que criticam a política educacional apontam as premissas negativas da referida proposta, mas desenvolvem poucos argumentos para defender seus posicionamentos, ademais, uma leitura atenta da Política Nacional de Alfabetização percebe-se o equívoco de tais posicionamentos. Conforme Mortatti a Política Nacional de Alfabetização

[...] infringe princípios estabelecidos pela Constituição Federal do Brasil (1988), em particular, no Art. 206: “II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber”; e “III – pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas”;

- foi instituída por decreto presidencial, sem ampla discussão com representantes da comunidade acadêmica e científica e com alfabetizadores; o “grupo de trabalho” e as “audiências” mencionadas no documento do MEC/Sealf (BRASIL, 2019b) se restringiram à representação de instâncias internas ao MEC, do CNE, do CONSED, da UNDIME e de “pesquisadores da área da alfabetização”, cujos nomes e instituições acadêmicas ou empresariais não foram identificados [...] (MORTATTI, 2019, p. 27)

É com base nessas premissas que a autora se posiciona afirmando o caráter antidemocrático e autoritário da Política Nacional de Alfabetização,

ocorre que atualmente qualquer manifestação que questione políticas anteriores, ou que se posicione demonstrando a ineficiência de políticas educacionais anteriores são taxadas de antidemocráticas, ocorre que essa narrativa agradaria sobremaneira os sofistas da antiguidade, pois além de ser um sofismo se presta a empregar palavras descontextualizadas, o que tira a validade da argumentação.

Outrossim, a linguagem empregada na Política Nacional de Alfabetização também é motivo de discordância entre os autores que questionam a proposta. O fato de a Política Nacional de Alfabetização não empregar o termo “letramento”, mas a terminologia “literacia”, ofende os últimos 20 anos de pesquisas no Brasil

O Ministério da Educação, em sua configuração atual, joga ‘o *bebê junto com a água do banho*’, ou seja, apresenta uma política nacional a qual se distancia bastante dos cursos de Pedagogia, dos programas curriculares estaduais e municipais, das produções acadêmicas e das discussões dos últimos vinte anos de formação continuada no campo da alfabetização. Em suma: **por que será que precisamos zerar o passado?** (BUNZEN, 2019, p. 47) grifos do autor

As críticas sobre a Política Nacional de Alfabetização, demonstram o viés ideológico de seus autores e não uma preocupação real com a melhora da alfabetização, pois negam que a ciência cognitiva possa colaborar para a melhores desempenhos dos alunos, fecham os olhos para o desastre dos últimos 20 anos da alfabetização no Brasil, se agarram a ideologias superadas e a métodos que faliram. O fato de a Política Nacional de Alfabetização não empregar a terminologia “letramento”, e sim literacia, também foi alvo de críticas, todavia a explicação para tal decorre da necessidade de alinhar-se a terminologia científica consolidada internacionalmente (Brasil, 2019b).

Certo é que a evolução das pesquisas em leitura demonstra novas técnicas de se chegar a uma emancipação dos alunos no que se refere a leitura e a compreensão do que se está lendo. Ademais, a proposta da Política Nacional de Alfabetização não é imposta pela Sealf como alguns autores tendem a declarar, mas é uma sugestão, a escola pode aderir ou não a tal iniciativa.

Conforme destaca João Batista Araújo e Oliveira, um dos consultores do projeto salienta que

De fato, o uso de métodos fônicos, por si só, não irá resolver o problema da alfabetização. Outras evidências, igualmente vigorosas, devem ser levadas em conta pelas autoridades educacionais: um currículo nacional claro e consistente, estratégias e material didáticos adequados, ao nível dos professores; instrumentos adequados de avaliação; professores de elevado nível acadêmico devidamente preparados; supervisão escolar adequada e um rigoroso ensino da Língua Portuguesa, Matemática e Ciências. Só o uso sistemático desse conjunto de evidências poderá ajudar o Brasil a dar um salto de qualidade – na alfabetização e na educação. (BRASIL, 2019b).

Diante disso percebe-se que a proposta é muito mais do que a implementação de um método único, como sugerem alguns autores, mas exige que os professores mudem seus comportamentos frente a sua dinâmica, ademais, a proposta envolve toda a comunidade escolar, e beneficia principalmente as famílias de nível econômico mais baixo. A implementação da proposta se dá por meio da adesão ao programa conforme será pormenorizado no próximo item.

5 A implementação da política nacional de alfabetização: programas e ações

A Política Nacional de Alfabetização foi instituída com o intuito de fomentar os programas e ações voltadas à alfabetização com base nas evidências científicas para melhorar a alfabetização e diminuir o

analfabetismo funcional. Além desse objetivo a Política Nacional de Alfabetização é considerada uma política de Estado que visa a consecução das metas 5 e 9 do artigo 4º, inciso II, do Plano Nacional de Educação.

Conforme o artigo 1º, do Decreto 9.765, de 11 de abril de 2019, a Política Nacional de Alfabetização se volta para uma metodologia baseada em evidências científicas e abrange diferentes modalidades da educação, nesses termos:

Art. 1º Fica instituída a Política Nacional de Alfabetização, por meio da qual a União, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, implementará programas e ações voltados à promoção da alfabetização baseada em evidências científicas, com a finalidade de melhorar a qualidade da alfabetização no território nacional e de combater o analfabetismo absoluto e o analfabetismo funcional, no âmbito das diferentes etapas e modalidades da educação básica e da educação não formal. (BRASIL, 2019c)

A Política Nacional de Alfabetização pode ser considerada uma política pública educacional, pois possui os três elementos que fundam uma política pública, quais sejam constrói um quadro normativo de ação; expressa o poder público; e constitui uma ordem local (Farenzena, 2011). Pode-se afirmar que

teoricamente, as políticas públicas educacionais, num Estado democrático de direito, terão por objetivo a efetivação da garantia do direito à educação, o qual poderá ser assegurado por políticas de acesso, de permanência ou de qualidade, ou de todos esses elementos congregados. (PERGHER; FARENZENA, 2017, p. 455)

De fato, a Política Nacional de Alfabetização de maneira singular pretende assegurar o direito à educação, primando pela qualidade da alfabetização para que os alunos possam se tornar agentes capazes de escolhas autônomas e em consequência tornarem-se cidadãos emancipados.

A importância da educação é central para o desenvolvimento social, ou seja,

O papel da educação básica no processo de desenvolvimento e progresso social é amplo e importantíssimo. Em primeiro lugar, a capacidade de ler, escrever e contar tem efeitos poderosos sobre a nossa qualidade de vida: a liberdade para compreender o mundo, para levarmos uma existência bem informada, para nos comunicarmos com os outros e, de um modo geral, para estarmos em contato com a realidade. Na sociedade contemporânea, em que tanta coisa depende da palavra escrita, ser analfabeto é como estar preso, e a educação escolar abre uma porta através da qual as pessoas podem escapar do encarceramento. (DRÈZE; SEN, 2015, p. ?)

Com isso, percebe-se que a Política Nacional de Alfabetização atende algumas das perspectivas de Sen sobre o papel da educação, pois ela pretende promover a leitura, compreensão, além da capacidade de contar, com a numeracia¹⁰, por exemplo, nesse caso essa política educacional pode contribuir substancialmente para a mudança na qualidade de vida dos sujeitos potencializando-os como agentes capazes social, política e economicamente, o que está em compasso com os objetivos da referida política educacional.

De acordo com o decreto os princípios que regem a Política Nacional de Alfabetização, em breve síntese, são a integração e cooperação entre os entes federativos, a adesão voluntária por meio das redes públicas de ensino, o embasamento dos programas em evidências científicas cognitivas e em políticas públicas nacionais e estrangeiras, igualdades de oportunidades educacionais, entre outros (Brasil, 2019c).

Com base nesses princípios é preciso que as diferentes esferas governamentais estejam se apoiando mutuamente, além dos atores

¹⁰ Conforme o artigo 2º, inciso X, do Decreto da PNA a numeracia é um “conjunto de conhecimentos, habilidades e atitudes relacionadas com a matemática” (BRASIL, 2019c).

educacionais (professores, diretores, coordenadores, entre outros), da família e da sociedade civil, para que a política possa mesmo colher frutos a curto, médio e longo prazo. A proposta diz que a política se implementaria a partir da adesão voluntária por meio de programas, ações e instrumentos.

Os programas “Tempo de Aprender” e “Conta pra mim” são dois programas que pretendem fomentar a alfabetização. O primeiro para os professores destinados a crianças de pré-escola, 1º e 2º anos, enquanto o segundo para as famílias:

Lançado em dezembro de 2019, o programa Conta pra Mim, da Secretaria de Alfabetização, é disciplinado pela Portaria MEC nº 421, de 2020. O público-alvo são todas as famílias brasileiras, tendo prioridade aquelas em condição de vulnerabilidade socioeconômica. (MEC, 2019)

Além da implementação de ações e capacitações dos atores educacionais e família, o programa passará por monitoramentos e avaliações para compreender os reais avanços do programa. O constante monitoramento é necessário devido ao fato de que sejam registradas evidências encontradas, demonstrando dessa forma um compromisso com a ciência que é a base do programa.

5 Considerações finais

O acesso à educação é um instrumento privilegiado para a correção de graves desigualdades sociais amplamente reconhecido por educadores, governos, pesquisadores, famílias e outros. O papel simbólico da educação complementa o seu poder efetivo por meio da construção do sentido da vida em sociedade, da interação com diferentes concepções de mundo, da ampliação dos horizontes de compreensão da realidade, da integração com outros atores, da apreensão do conhecimento universal, da construção de

novos conhecimentos e do desenvolvimento das capacitações (*capabilities*) individuais.

A visão política e administrativa da educação como um direito fundamental, desde a muito tempo, representa uma forte evolução sobre o valor da pessoa e a missão do Estado em promover o exercício universal da cidadania.

Este direito recebe o reconhecimento público na medida em que os pais acreditam na educação apoiando seus filhos para frequentarem a escola com satisfação e empenho, os profissionais atualizam o seu conhecimento e desenvolvem estratégias atualizadas de transmissão e construção do conhecimento, assim como, o Estado por meio de investimentos em políticas públicas demonstra seu empenho para a correção das distorções e a promoção da condição de agentes dos cidadãos.

A condições de agente é uma característica básica do cidadão e representa seu poder e condições de atuar com autonomia na sociedade realizando as suas escolhas livremente e influenciando ativamente os destinos das sociedades. Sem autonomia não se pode falar em liberdade, realização pessoal, integração social e participação social.

De fato, as políticas públicas educacionais possuem importante papel para o desempenho da condição de agente dos sujeitos, pois oferecem oportunidades para o desenvolvimento de suas capacidades e consequentemente levam a diminuição das desigualdades sociais injustas.

A Política Nacional de Alfabetização é um programa que poderá colaborar para que a educação atinja seu objetivo que é a transformação social, pois os alunos, através da habilidade da leitura, aprenderão a ler e a compreender aquilo que está lhe sendo apresentado, dessa forma possibilitará uma argumentação crítica/reflexiva dos conteúdos o que refletirá não só no contexto escolar, mas também como um sujeito emancipado.

Por isso, a capacidade de ler é necessária para a verdadeira emancipação dos cidadãos enquanto sujeitos capazes de escolhas autônomas. De outro modo, o sujeito “surfa na onda” da maioria e não tem autonomia e nem argumentação para sustentar seu posicionamento. Diante disso, pode-se inferir que as políticas públicas educacionais devem ser pensadas a partir de ações que emancipem o cidadão para ter condição de ser um agente transformador e promotor de novas ideias, novos comportamentos e assim modificar a sociedade em que está inserido.

Referências

- BRASIL. Câmara dos Deputados. Gabinete Deputado Gastão Vieira. **Grupo de Trabalho Alfabetização Infantil: Novos caminhos**. Relatório Final. 3. Ed. Revisada. Brasília: Instituto Alfa e Beto, 2019a.
- BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação. **PNA Política Nacional de Alfabetização**. Brasília: MEC, SEALF, 2019b.
- BRASIL. Presidência da República. Secretaria-Geral. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Decreto Nº 9.765, de 11 de abril de 2019**. Institui a Política Nacional de Alfabetização. Brasília, 2019c. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9765.htm Acesso em: 25 out. 2021.
- BRASIL. Ministério da Educação. **PNE Plano Nacional de Educação**. Metas PNE. Brasília, 2014. Disponível em: <https://pne.mec.gov.br/18-planos-subnacionais-de-educacao/543-plano-nacional-de-educacao-lei-n-13-005-2014> Acesso em: 11 out. 2021.
- BUNZEN, Clecio. Um breve decálogo sobre o conceito de ‘literacia’ na Política Nacional de Alfabetização (PNA, 2019). **Revista Brasileira de Alfabetização - ABAlf**. Belo Horizonte, MG. v. 1. n. 10 (edição especial). p. 44-51. jul./dez 2109.
- DRÈZE, Jean; SEN, Amartya. **Glória Incerta: A Índia e suas contradições**. Tradução de Ricardo Doninelli Mendes e Laila Coutinho. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

FARENZENA, Nalú. Responsabilidade pública para com as políticas públicas de educação: algumas reflexões. **Políticas Educativas**, Porto Alegre, v. 5, n. 1, p. 96-112, 2011.

MORTATTI, Maria do Rosario Longo. A Política Nacional de Alfabetização” (Brasil, 2019): Uma “guinada” (Ideo) metodológica para trás e pela direita. **Revista Brasileira de Alfabetização – ABAIf**. Belo Horizonte, MG. v. 1. n. 10 (edição especial). p. 26-31. jul./dez 2109.

PERGHER, Calinca Jordânia; FARENZENA, Nalú. Análise de política como metodologia em estudo do transporte escolar rural. **RBP AE**. v.33, n. 2, p. 449-466, mai./ago. 2017.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das letras, 2000.

SEN, Amartya. **Desigualdade reexaminada**. Tradução de Ricardo Doninelli Mendes. Rio de Janeiro: Record, 2001.

Escolha, materialismo e o empobrecimento da economia: a superação da dicotomia fato/valor na perspectiva da teoria dos prospectos e na abordagem pós-Milliana em Sen

*Gabriel Fernandes Mafioletti¹
Fabrício Pontin²*

1 Introdução

No episódio de 07 de dezembro de 2020 do podcast Não Inviabilize, no contexto do quadro Picolé de Limão, Déia Freitas conta sobre a história de uma mulher que, em meio ao quadro de isolamento causado pelo vírus SARS-CoV-2, período no qual passou a morar com seu namorado, tenta afastar a tristeza deste arriscando executar uma famosa receita de biscoitos da mãe deste rapaz. Ao longo do podcast a narradora expõe que, por mais que a mulher tentasse, nunca acertava, mesmo após diversas tentativas. Sempre que provava o biscoito, o rapaz dizia que o resultado não era como esperado. Em determinado momento, no entanto, a própria mãe faz biscoitos e os envia para a casa do casal, sendo os doces deste lote aprovados pelo namorado como muito bons, o clássico que ele esperava. A namorada decide então, em segredo, guardar alguns biscoitos desta remessa e anunciar que fará uma nova fornada. Ficando pronto, ela oferece ao namorado na verdade os biscoitos feitos pela mãe, mas indicando que havia ela mesma feito, ato contínuo, para sua surpresa, o rapaz desaprovando exemplares do lote que anteriormente havia declarado perfeito! A

¹ Bacharelado em direito, Universidade LaSalle (UNILASALLE), gabriel.201820300@unilasalle.edu.br

² Professor - Universidade LaSalle, Escola de Direito e Política/PPG em Educação PhD (Philosophy), Southern Illinois University | Institute of International Education Fellow (2008-2012), fabricio.pontin@unilasalle.edu.br.

reação do homem foi, então, de revolta por ter sido enganado pela namorada, sem um necessário reconhecimento da injustiça que cometera na avaliação do biscoito feito pela namorada que, segundo o relato, era basicamente igual ao da mãe.

Qual seria o problema, então? Se os biscoitos eram os mesmos, o que havia mudado? Sendo verdade ou não, trata-se de uma história que expõe algum tipo de pressão psicológica por parte do namorado ou não, é exemplificativa para elucidar o que pretendemos expor neste texto.

Após um longo processo, como será mostrado ao longo do texto, os estudos econômicos passaram a alegar que seriam capazes de interpretar e avaliar o biscoito (para continuar em nosso exemplo) sem que houvesse influência de informações sobre do que seria feito o biscoito, ou quem o teria feito. Porém, como a história acima expõe, as informações sobre os objetos que são sondados são indissociáveis destes quando apropriados para tratamento, sejam itens de consumo, sejam dados para inserção em modelos de análise.

Ao longo da história houve uma ruptura em relação a concepções liberais clássicas a partir de uma forte tendência a alegação de que existiria, dentro de departamentos de economia, possibilidade de se analisar situações a partir da concepção de que se é possível trabalhar com fatos desconsiderando-se a valoração impressa pelos indivíduos. Este processo é uma das etapas que leva ao estado no qual encontra-se hoje paradigma econômico, resultado de um processo que Amartya Sen chama de empobrecimento da economia. Ao longo deste texto mostraremos este processo, as tentativas feitas no contexto do arquétipo neoliberal vigente para sanar dificuldades que esta característica (negação da influência de juízos de valor) criou e as críticas de Amartya Sen a este paradigma vigente.

2 Desenvolvimento

2.1 As origens da economia como ferramenta e o afastamento entre abordagens

Se o brocardo *ubi ius, ibi societas* vale para os sistemas de normas estabelecidos, mesmo sem o estudo sistemático desta disciplina como ciência, o mesmo vale para questões sobre organização social e distribuição de recursos, que desde tempos não registrados são importantes em nossas sociedades. Amartya Sen aponta que pelo menos desde Aristóteles existe já uma concepção de algum conceito de economia como um instrumento a serviço da arte-mestra chamada política. Esta última serviria como espaço para deliberação pública e tomada de decisão

Politics must use the rest of the sciences', including economics, and 'since, again, it legislates as to what we are to do and what we are to abstain from, the end of this science must include those of the others, so that this end must be the good for man'. (SEN, 1991, p. 3)

tendo como um dos fins a organização de outras artes, afirmando que estas outras artes (ou ciências) deveriam sempre subordinar-se ao fim da política, a promoção comum de uma vida de boa qualidade (SEN, 1991).

Este conceito de economia é o que Amartya Sen chama da abordagem ética da economia (*ethical approach*), com expoentes de Aristóteles a Adam Smith porém, sendo a abordagem em voga no que toca a organização de recursos conhecida no ocidente. Desde o século XVII, no entanto, passaram a ser desenvolvidos trabalhos visando trabalhar questões menos humanas e mais práticas em termos de organização de recursos. Muitas vezes focadas em questões mais logísticas, esta nova abordagem, chamada por Amartya Sen de abordagem técnica (*engineering approach*) da economia.

Este ramo de estudos da economia, não necessariamente inexistente antes desta época, com o passar do tempo passou a desconectar-se cada

vez mais da abordagem ética, se bem que existindo avisos de expoentes da abordagem técnica sobre a necessidade de atentar-se a questões humanas nos trabalhos econômicos, demonstrando haver entre os primeiros expoentes desta abordagem uma preocupação e conexão com as questões tradicionalmente trabalhadas. Esta conexão não é sem razão já que inclusive os primeiros entre aqueles que chamamos de economistas eram na verdade filósofos morais que, tratando sobre a natureza humana estudavam os sistemas de trocas existentes na sociedade, explicados e relacionados aos fundamentos morais ali colocados.

A conexão entre abordagens, porém, deixou de ser tão relevante para determinados acadêmicos especialmente quando estes não haviam passado por uma formação filosófica propriamente dita, mas eram estudiosos de ciências exatas e biológicas, por exemplo. O aumento do interesse de estudiosos de outras áreas pela sistemática social de organização de recursos deu-se justamente pela concepção de existências de padrões que o conceito de comportamento natural, intrínseco a qualquer ser humano. Se existe uma parte da matemática, por exemplo, que explica padrões, por que os padrões humanos não poderiam ser estudados neste contexto para melhor observados?

2.2 O utilitarismo e o ator racional como base econômica

Este crescente interesse de estudiosos de outras áreas pelas ciências econômicas, é importante dizer, deu-se em um contexto de desenvolvimentos em outras áreas. Mesmo que muitas das análises inseridas no âmbito da abordagem técnica faça uso de conceitos inclusive bem simples de representações matemáticas, não é de se destacar a crescente valorização de abordagens mecanicistas e naturalistas numa época de grandes avanços para o ocidente que neste período conheceu o teorema fundamental do cálculo, por exemplo.

Mas, apesar da projeção que ganha esta abordagem e análise mecanicista, é importante que sejam trazidas duas contribuições fundamentais de John Stuart Mill que, apesar de não tecer grandes considerações formais sobre o funcionamento de mercados, é até hoje fundamental como base filosófica de teoremas econômicos, os conceitos de utilitarismo e ator racional. Modelos econômicos que sintetizam comportamentos, sejam individuais, sejam coletivos, teriam muito menos força se fosse necessário que agentes deliberadamente se comportassem conforme indicam os modelos.

Um dos grandes argumentos em favor do livre-mercado é que a sociedade sem grandes interferências tende a organizar-se de modo a distribuir da melhor forma possível os recursos disponíveis. Apesar de existir uma linha não desprezível de considerações sobre este tópico, uma das mais interessante e profundamente enraizadas concepções a respeito, repetida de modo revitalizado em diversas obras, seria o de que seres humanos tomam decisões de maneira racional, não sucumbindo aos seus instintos quando do processo de tomada de decisão.

Não que todos os seres humanos tomariam decisões pautadas em racionalidade em todos os momentos, mas que usualmente, especialmente no que toca a questões de produção e consumo, o agente social seria racional. Esta, vale dizer, não é necessariamente a exposição de John Stuart-Mill, mas a interpretação que foi tomada como base para elaborações de modelos de análise de processos de tomada de decisão. Dada a facilidade de analisar determinados comportamentos com a suposição da racionalidade, já que relativamente mais fácil de normatizar e positivar do que comportamentos humanos como ocorrem, assentou-se aí a base do pensamento econômico.

Isto aconteceria porque o ser humano é capaz de fazer comparações entre diferentes produtos de consumo e decidir, mesmo sem existência,

em princípio, de unidade comum entre estes produtos de consumo. Após grandes desenvolvimentos que partiram do conceito de cálculo utilitário de Bentham passou a estabelecer-se a utilidade como grande medida referenciável na qual tudo pode ser transformado, para depois ser comparado.

Com a união destes dois desenvolvimentos, utilidade como medida e suposição de racionalidade abriu-se um caminho sem precedentes para que mesmo estudiosos sem conhecimento sobre moral ou comportamento humano pudessem trabalhar e analisar a circulação de bens e consumos. Afinal, se bens e serviços que existem no mundo podem ser transformados em um índice único de medida, é possível analisar racionalmente por comparação qual a melhor decisão a se tomar no enfrentamento de um impasse. Ademais, melhor ainda, se seres humanos já agem como atores racionais, podemos construir modelos não só para nos indicar como agir, mas também prever e estudar comportamentos.

2.3 A economia é uma ciência social?

Embora no início tímido o afastamento entre as abordagens técnica e ética da economia, cada vez mais, com a proeminência de abordagens menos focadas e interessadas em questões morais, mas puramente logísticas do debate sobre organização de fatores de produção e consumo. Mesmo que o afastamento, se bem que já prejudicial, por si só não seja aparentemente negativo, ao longo dos anos houve uma mudança de tom especialmente no que toca ao modo como a economia, esta ferramenta originalmente a serviço da política, passou a ser vista tanto internamente quanto aos olhos da sociedade.

Almeida (2016, p. 10-13) aponta que entre os primeiros economistas, mesmo que não houvesse interesse em questões de fundamentação filosófica moral esta era reconhecida, e os próprios estudiosos destas questões faziam ressalva da importância de cuidado, fazendo inclusive críticas ao

conceito incorporado de ator racional - sem prejuízo da utilização de modelos formais, que teriam a ganhar com algo posteriormente apontado por Amartya Sen (1991), que as abordagens na verdade se enriqueceriam.

Marshall helped incorporate quantitative methods in economic analysis. However, despite being perceived as a strong opponent of economics as a moral science, Marshall's perspective should be analysed with some caution. For example, he believed that mathematics should be applied to economics, albeit with some restraint [...] (ALMEIDA, 2016, p. 11-12)

Mesmo assim, esta cautela não sobreviveria ao século XX, período no qual, desde suas primeiras décadas, ganhou força a noção de que as ciências econômicas deveriam ser um campo autônomo não subordinado aos estudos filosóficos ou políticos. Os estudos econômicos como campo autônomo que estudaria o comportamento humano perante bens de produção e consumo possibilitou uma abstração que, após anos de tratamento daqueles conceitos apresentados por John Stuart-Mill, permitiu a construção de modelos nos quais tornaram-se quase irrelevantes considerações culturais e diversas especificidades, pontos morais ou nuances relacionadas ao comportamento humano.

Abriu-se então o caminho para a economia passar a não mais identificar-se não necessariamente como uma ciência social, muito menos humana, mas exata, ou natural, lidando com leis universalmente estabelecidas e imutáveis, assim como aquelas que regem a mecânica clássica. Assim como o estudo da natureza e os fenômenos relacionados, supostamente a economia lidaria com fatos observáveis a partir de regras muito bem definidas, com eventuais incorreções e ajustes devendo ser feitos nos dados que eram fornecidas, sem responsabilidade desta ciência, curiosamente quando esta negou sua conexão com a área que balizam seus limites e adequações na aplicação. Houve um constante processo de afastamento

de aspectos da vida humana que não eram necessariamente observáveis ou, para ser mais preciso, facilmente normatizáveis em postulados;

A partir deste reposicionamento próprio da economia deram-se dois resultados. Primeiro, se iniciou um processo de negação não só de que as análises econômicas estavam impregnadas de valor, mas também pela negação dos controles definidos politicamente. Os estudos econômicos podiam até se colocar como processadores de decisões políticas, mas passaram a trabalhar como se os agentes sociais agissem de modo estritamente racional e visando maximizar seus resultados, sem considerar que as demandas eram de que a construção dos processos para a condução de políticas públicas se desse sob outros valores.

Segundo, estabelecidas diversas leis e postulados sobre como a sociedade deveria funcionar, se tornou extremamente difícil mudar alicerces destes modelos econômicos, mesmo quando estes modelos erravam constantemente. Isto se dava porque supostamente se essa ciência é normativa, e ela descreveu uma lei que rege comportamentos, se alguém (ou alguma sociedade) não funciona conforme aquela lei, não é são os consensos dentro dos estudos econômicos que estão errados, afinal, a lei econômica alegadamente descreveria como seres racionais agiriam.

Este desengajamento deu-se em alguns níveis, sendo eles : (1) não mais compreensão da economia como mero instrumento da política; (2) não incorporação de elementos não materialistas sobre o processo de construção de modelos de análise; (3) alegação de que as influências não exatas e positivas restringiam-se à escolha das opções apresentadas a partir de um método científico naturalista, sendo as decisões tomadas por atores externos; (4) negação da influência de elementos subjetivos na interpretação e escolha de variáveis e parâmetros. Este fenômeno separado aqui em níveis são marcos interessantes no processo de empobrecimento da economia segundo os fundamentos apresentados por Amartya Sen.

2.4 Críticas internas aos estudos econômicos e a solução que se apresenta

Embora a contínua especialização e isolamento dos trabalhos econômicos em relação aos estudos humanos e sociais tenha causado graves problemas de desconexão e gerado argumentos para reforço de estruturas desumanas, além de sistemas de exploração como se fossem os mais eficientes, não foi isso que passou a incomodar o establishment. Mesmo com constantes aperfeiçoamentos, expansões e incríveis trabalhos sendo desenvolvidos nos estudos sobre economia, determinados pesquisadores passaram a notar falhas no poder preditivo. Além do claro problema para que fossem feitas análises de simulação de eventos e cenários pós tomada de decisão, isto passou a impossibilitar avanços mais complexos em determinados estudos que tornavam-se inúteis ou aplicáveis a grupos cada vez menores. Se o comportamento inicial do agente seria aquele esperado pelo modelo e as pessoas não agissem deste modo, segundo a lógica apresentada, os indivíduos eram inadequados por estarem supostamente agindo errado. Especialmente com o reconhecimento da diversidade que a segunda metade do século XX permitiu, cada vez mais pessoas passaram a acessar mercados e tomar decisões, gerando inadequação e falta de correspondência entre previsões econômicas e a realidade. Os sucessos do capitalismo fortemente impulsionado por questões políticas durante o período da guerra fria permitiu o fechamento dos estudos econômicos em si mesmo, mesmo constantemente falhando.

Justamente esta falta de correspondência com a realidade em relação ao poder preditivo que passou a incomodar pesquisadores mas, curiosamente, não necessariamente economistas. Embora inseridas no contexto da racionalidade em voga dentro dos departamentos de economia, as soluções para determinados problemas vieram justamente de um psicólogo, Daniel Kahneman, e de um matemático, Amos Tversky. As inconsistências

notadas por ambos foram confirmadas por uma série de estudos empíricos que buscaram analisar o processo de tomada de decisão individual e verificar em especial o funcionamento da racionalidade dos agentes³, mas também a conexão lógica estabelecida entre pressupostos e o cabimento da conclusão tirada a partir destes.

Observando os desvios em relação ao esperado pelos modelos neoclássicos de análise os dois pesquisadores puderam observar um padrão não atribuível ao pressuposto de racionalidade estabelecido, porém mesmo foi possível desenvolver uma curva na qual, dado determinado parâmetro, seria possível estabelecer a reação do sujeito. Houve, então, uma incorporação de componentes humanos de comportamento não necessariamente racionais segundo critérios indicados em estudos formais sobre qual seria a melhor decisão possível, mas mesmo assim normatizáveis. Embora negando alicerces da economia neoclássica as reformulações propostas por Kahneman e Tversky na verdade reforçaram o conceito de ator racional e, mais importante, concepção de que estudos sobre comportamentos humanos lidam com fatos.

O defeito, portanto, conforme mostraram, estaria não necessariamente na racionalidade, apartamento ou falta de crítica por parte de outros campos, mas sim na falta de ajuste em relação à realidade na construção dos modelos. A seleção e tratamento dos dados coletados que estariam prejudicando o sucesso dos estudos econômicos e as possibilidades de desenvolvimento teórico mais especializado. Para ambos, e também parte de uma tradição que incorporou as críticas feitas e passou a trabalhar a partir de seus avanços, o problema estaria na cegueira em relação a determinados dados que eram interpretados conforme realidade pura, sem entender que na verdade decisões são revestidas de alguns sentimentos

³ Para desenvolvimentos a respeito deste tópico ver Mafioletti e Pontin (2019).

que afetam a escolha final. A simples crítica de que pesquisadores não haviam notado que ganhos e perdas são diferentes para seres humanos, e não apenas variações na quantidade de dinheiro (ou bens) disponíveis, por exemplo, foi revolucionária. No entanto, mantém-se aí a racionalidade do sujeito pois este estaria presente justamente na utilização do filtro interpretativo que todos nós temos, sem sucumbir a seus instintos. Seria necessária então a consideração dos mecanismos de interpretação humanos para entender o resultado da tomada de decisão feita pelo agente e então utilizar estes dados para alimentar os modelos.

Mas houve a renovação de outra importante base filosófica, e talvez aí resida um dos maiores méritos conciliatórios destes avanços, a alegação de inexistência de fatores não observáveis nos processos de tomadas de decisão dos sistemas produtivos e consumidores. Ao incorporar e conseguir com sucesso tratar dentro de sistemas normativos a influência de sentimentos propriamente ditos pôde-se passar a afirmar que a economia é uma ciência que trata apenas de fatos observáveis. O problema seria uma falta de atenção a estudos empíricos que indicavam a desconexão com a realidade. Com a colaboração entre um psicólogo que conseguiu conceber métodos de extrair dados para observação de padrões e um matemático que formalizou estes dados em informações funcionais - os modelos recuperaram seu poder preditivo. Melhor ainda, com uma ressalva de que só consideram informações observáveis, sem uma análise valorativa de aspectos dos sistemas, estabelecendo inclusive um paradigma para incorporação de elementos observados em experimentos empíricos, considerando a valoração feita naturalmente pelo agente estudado, sem deliberações ou juízos de valor na interpretação destes dados, ou seja, sem análise propriamente dita, apenas adequação apropriação para utilização.

Além do mais reforçaram também as concepções de maximização, demonstrando que, se corretamente tratadas as impressões individuais do

agente, ele vai escolher aquilo que traz maior benefício. Talvez não necessariamente o que seria o melhor segundo análises lógicas despersonalizadas apontaram, mas o que o indivíduo julga ser o melhor a partir de vieses observados e considerados pelo pesquisador observante.

2.5 Críticas externas: As questões que as críticas internas não respondem

Esses avanços não são desprezíveis, porém eles não respondem questões colocadas por Amartya Sen desde a década de 70. Primeiramente, mesmo que se incorpore elementos que foram observados em pesquisas empíricas esta concepção mantém uma interpretação do sujeito como indivíduo racional. Mesmo que eles admitam que o sujeito esteja subjugado em algum nível por sentimentos, eles consideram válidos apenas aqueles sentimentos que são considerados coerentes dentro de uma lógica estabelecida pelos pesquisadores.

Além do mais, mesmo que avanços sejam feitos na interpretação dos sentimentos das pessoas, eles ainda não conseguem incorporar diversos fatores que afetam o comportamento das pessoas, como preocupação com reputação e comprometimento social, questões que já na década de 1980 Amartya Sen considera importantes na análise social. Eu particularmente chamo isso de uma negação da influência de questões metafísicas já que, conforme descrevemos antes, mesmo com os avanços, se mantém o viés materialista, ou seja, só aceitamos no modelo aquilo que podemos medir, observar. A partir deste ponto duas questões importantes surgem, primeiramente a negação da carga que se impõe na seleção de fatores que serão importantes na alimentação do modelo, ou seja, a proeminência ou desprezo de determinadas categorias de dados informacionais. É de se imaginar que seja impossível considerar todos os dados disponíveis envolvidos em processos decisórios, sejam individuais ou sociais, logo, é necessário que seja feito algum tipo de seleção. Mesmo ciências naturais

em muitos processos desprezam determinados fatores que nos acontecimento cotidianos realmente influenciam os eventos, mas para fins teóricos podem ser desconsiderados.

Porém quando os processos analisados são construídos e envolvem ações humanas a seleção do peso dos dados não pode ser definida por grupos que não aceitam a valoração envolvida neste processo. Se cientistas sociais aceitam a influência que o pesquisador e suas vertentes teóricas exercem sobre todo o processo empírico, por que os estudos econômicos seriam os únicos capazes de analisar as movimentações feitas por humanos sem impor os valores que sua formação lhes ensinou a fazer? Reconhecer os desvios que se causam em determinada trajetória ao estudá-la é fundamental para poder compreendê-la. A alegação de que o pesquisador não teria influência sobre a seleção dos dados porque estariam lidando com fatos puros é simplesmente sem sentido quando se observa o colapso da consideração de existência de uma dicotomia fato-valor⁴, ou seja, a compreensão de que a separação total entre juízos de fato e juízos de valor não pode ser aplicada, especialmente no que toca ao estudo de comportamento humano. Mesmo que Kahneman e Tversky tenham admitido a influência de valores no processo decisório do indivíduo escolhedor, resta ainda a negação da existência de juízos de valor na escolha e análise de dados inseridos nos modelos.

Em segundo plano, a alegação de materialidade reforça a narrativa de falta de necessidade de contribuição de outras áreas dos conhecimentos no tratamento de elementos captados, especialmente controle em relação aos objetivos, fins e objetivos. Ora, se uma ciência é natural ela não precisaria de contribuições e especialmente do controle tanto do debate público quanto de áreas de estudo como a filosofia, inclusive deliberações sobre

⁴ Este tema é muito bem tratado em Walsh (2003) e Putnam (2003).

moralidade envolvida na concepção vigente de sociedade. No entanto, quando positivada esta concepção, parece absurdo que uma ciência que permite uma análise favorecendo o aumento e acúmulo de fatores produtivos não considere concepções políticas de distribuição enquanto alega ser neutra.

Justamente ao se analisar a necessidade de distribuição de renda, por exemplo, e fechar os olhos para a erosão das possibilidades de sobrevivência de indivíduos (ou indicar apenas o mínimo necessário) sem fazer considerações sobre os efeitos humanos, permite-se que se leve em consideração políticas sem que se esclareça os efeitos delas decorrentes. Mesmo à liberdade de expressão são colocados limites estabelecidos por meio do debate público, por que a definição em relação ao mínimo necessário deveria ser uma análise sem envolvimento da esfera pública. Às definições de mínimo, máximo e média cabe debate público e serão justamente arbitrárias, mas dentro daquilo arbitrado pela deliberação política, não por uma burocracia desconectada dos anseios e concepções dos cidadãos.

3 Conclusão

Para voltar ao nosso exemplo inicial, se os atuais expoentes da abordagem técnica da economia negam a influência que a informação de quais mãos prepararam o biscoito na percepção final do indivíduo, Kahneman e Tversky nos mostraram que é possível um consumidor realmente experimentar de formas diferentes o mesmo produto a partir do rótulo que colocamos a ele. Mesmo assim, como demonstramos, o que a dupla de pesquisadores faz ao fazer concessões em relações a pressupostos consolidados como alicerces da racionalidade neoliberal, é apenas suficiente para que os modelos preditivos ganhem força, mantendo raízes ainda em solo podre.

A investigação das limitações apresentadas pelos modelos neoclássicos de análise de comportamento individual e social é extensa especialmente por estar espalhada ao longo de toda a obra de Amartya Sen e diversos pesquisadores com os quais colaborou, exigindo ainda verificação de diversos trabalhos de pesquisadores que fortaleceram as perspectivas da racionalidade liberal ou as renovaram. Mesmo assim, estas vêm sendo colocadas em pauta, sendo reforçadas pelas crises em nossos modos de organização de sistemas de produção e consumo, causando catástrofes humanas pela falha na organização de distribuição de bens. Esta crítica é gigantesca em proporções inenarráveis, também por necessitar de análises além das econômicas, históricas e políticas, mas também sob aspectos filosóficos bem como, também formais.

Ainda maior e mais vagaroso é o trabalho de construção de soluções para os problemas apontados dentro do tratamento normativo que tanto facilita o debate econômico e acaba por ser inegavelmente fundamental tanto no controle de circulação privado quanto público. Para isto cabe, timidamente apontaria Amartya Sen (e isto pode-se dizer baseado nas diversas obras aqui referenciadas), a incorporação destas soluções nos modelos normativos, soluções estas que somente estudos sobre aspectos humanos podem trazer. Como esta mistura pode ser feita? Apenas com interseccionalidade.

Como apontado ao longo deste texto, há tempos houve uma cisão e um permanente afastamento entre abordagens, causando este empobrecimento e incapacidade (pelo menos atualmente) de consideração de julgamentos tão fundamentalmente humanos nas análises econômicas. Como dito, este trabalho é lento, mas há progresso por parte de diversos pesquisadores, alguns inclusive participantes desta publicação, na construção de um outro paradigma para o progresso.

Referências

- Almeida, V. (2017). The Moral and Political Dimension of Economics The Fact-Value Dichotomy. **Annales. Etyka W Życiu Gospodarczym**, 19(4), 7-21.
- ARISTOTLE. **The Nicomachean Ethics**; translated by David Ross. New York: Oxford University Press, 2009.
- GORSKI, P. Beyond the Fact/Value Distinction: Ethical Naturalism and the Social Sciences. **Society**, 50, 543-553 (2013)
- HEILBRONER, R. Economics as a 'Value-Free' Science. **Social Research**, vol. 40, no. 1, p. 129-43, 1973.
- MAFIOLETTI, G.; PONTIN, F. Invariância e transitividade: um diálogo possível entre Amartya Sen e Kahneman & Tversky. In: SALVETTI, É. F.; BORBA, J. T. H. E. **Estudos sobre Amartya Sen**. 1ª. ed. Porto Alegre: Editora Fi, v. 7, 2019. Cap. 21, p. 339-355.
- NÃO INVIABILIZE. Narrado por Déia Freitas, 07 de dezembro de 2020. Podcast. Disponível em: <https://anchor.fm/naoinviabilize/episodes/BISCOITINHO-enn580>. Acesso em: 30 de setembro de 2021
- PUTNAM, H. **The Collapse of the Fact/Value Dichotomy and Other Essays**. [S.l.]: Harvard University Press, 2002.
- REISS, J. Fact-value entanglement in positive economics. **Journal of Economic Methodology**, 24:2, 134-149, 2017.
- SEN, A. The Nature and Classes of Prescriptive Judgements. **The Philosophical Quarterly**, Vol. 17, n. 66, p. 46-62, 1967.
- SEN, A. On Weights and Measures: Informational Constraints in Social Welfare Analysis. **Econometrica**, Vol. 45, n. 7, p. 1539-1572, Outubro 1977

SEN, A. Rational Fools: A Critique of the Behavioral Foundations of Economic Theory. **Philosophy & Public Affairs**, v. Vol. 6, n. 4, p. 317-344, Verão 1977.

SEN, A. On Ethics and Economics. Malden: Basil Blackwell, 1987.

SEN, A. Utility: Ideas and Terminology. **Economics and Philosophy**, Volume 7 (Issue 02), p. 277 - 283, Outubro 1991.

SEN, A. From Income Inequality to Economic Inequality. **Southern Economic Journal**, Vol. 64, n. 2, p. 383-401, Outubro 1997.

SEN, A. Maximization and the Act of Choice. **Econometrica**, v. Vol. 65, n. 4, p. 745-779, Julho 1997.

SEN, A. Behaviour and the Concept of Preference. **Economica**, v. Vol. 40, n. 159, p. 241-259.

SEN, A. K. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SUNSTEIN, C. R. The Cost-Benefit State. Law & Economics Working Paper, n. 39, p. 1-52, 1996.

TVERSKY, A., KAHNEMAN, D. Rational Choice and the Framing of Decisions. **The Journal of Business**, 59, no. 4 (1986): S251-278.

WALSH, V. Sen after Putnam. **Review of Political Economy**, v. 15, n. 3, p. 315-394, 2003.

Auxílio-aluguel para mulheres em situação de violência doméstica: benefício assistencial no Município de São Paulo/SP, Brasil

*Nayana Shirado*¹
*Dandara de Souza Pereira*²
*José Carlos Francisco*³

1 Introdução

O grave problema da violência doméstica contra mulheres passa por políticas públicas que criem condições para que a vítima se afaste de seu agressor. No Brasil, o município de São Paulo/SP respondeu esse problema com a Lei Municipal n. 17.320, de 18/03/2020, regulamentada pelo Decreto n. 60.111, de 08/03/2021, e pela Portaria SMDHC n. 28, de 07/04/2021, que previram o pagamento temporário de auxílio-aluguel no valor mensal de R\$ 400,00 (aproximadamente US\$ 80,00) para mulheres vítimas de violência doméstica pelo período de até 12 meses.

A Lei n. 17.320/2020 foi alterada pela Lei 17.579, de 26/07/2021, que retirou a exigência de boletim de ocorrência ou medida protetiva judicial como requisitos para elegibilidade ao benefício, e também criou uma central de vagas para acolhimento emergencial de mulheres em situação de violência. Esse ajuste foi importante, embora outros gargalos dessa política

¹ Doutoranda em Direito Político e Econômico na Universidade Presbiteriana Mackenzie (UPM/SP). Bolsista CAPES Prosc II/Taxas. Lattes ID: <http://lattes.cnpq.br/5853108301126630>. Orcid ID: <https://orcid.org/0000-0002-4480-5658>. Email: nayanaz7@hotmail.com.

² Doutoranda em Direito Político e Econômico na Universidade Presbiteriana Mackenzie (UPM/SP). Bolsista CAPES Prosc II/Taxas. Lattes ID: <http://lattes.cnpq.br/3789426301137343>. Orcid ID: <https://orcid.org/0000-0001-5968-7634>. Email: dandara.souza.pereira@gmail.com.

³ Doutor em Direito do Estado pela Universidade de São Paulo (USP). Professor de Direito no PPGDPE da Faculdade de Direito da Universidade Presbiteriana Mackenzie. Desembargador Federal no TRF3. Lattes ID: <http://lattes.cnpq.br/4738971255888795>. Orcid ID: <https://orcid.org/0000-0002-2512-0098>. Email: jcarlosfrancisco@hotmail.com.

de proteção social ainda persistam: (i) dotação orçamentária insuficiente; e (ii) descolamento do programa em relação às políticas de habitação urbana. E a relevância da solução desses problemas é ainda maior no cenário da pandemia causada pelo novo coronavírus, no qual a violência contra mulher foi intensificada pela permanência prolongada de vítima e agressor sob o mesmo teto, conforme dados da Organização das Nações Unidas para Igualdade de Gênero e Empoderamento das Mulheres (ONU MULHERES, 2020).

O problema de pesquisa exposto neste estudo considera as contribuições teóricas de Amartya Sen relacionadas à liberdade substantiva, à segurança protetora e à condição de agente de mulheres, a partir das obras *Desigualdade Reexaminada* e *Desenvolvimento como liberdade*. Na perspectiva seniana, existe uma relação estreita entre empoderamento feminino e agência, assim como entre exercício concreto da liberdade (liberdade substantiva) e desenvolvimento, que situam a mulher como protagonista do processo de desenvolvimento.

Sob tal ordem de ideias, o objetivo deste estudo é examinar em que medida o auxílio-aluguel amplia as condições para que a vítima de violência usufrua de liberdade substantiva, de segurança protetora e da condição de agente, como propõe Sen. A metodologia consiste no levantamento de dados da Secretaria de Direitos Humanos e Cidadania do município de São Paulo/SP (SMDHC), sobre a concessão desse benefício no período inicial de implementação - abril a junho de 2021 -, para apurar o quantitativo de mulheres atendidas naquele município e, assim, analisar o alcance dessa política pública em termos de proteção social. A escolha do município de São Paulo/SP se justifica por sua relevância socioeconômica na realidade brasileira, de tal modo que suas políticas públicas podem servir de paradigmas para outros entes estatais subnacionais.

2 Procedimentos metodológicos

Foram levantados dados da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania (SMDHC) do município de São Paulo/SP, sobre a concessão de auxílio-aluguel à mulher vítima de violência doméstica em 2021, para apurar o quantitativo de benefícios concedidos naquele município e, recortar, nesse universo, o período desde a implementação do auxílio, no mês de abril até o mês de junho, para, assim, estimar o alcance dessa política pública em termos de proteção social.

Considerando que os dados estatísticos necessários não estão acessíveis na página da *internet* da SMDHC nem no Portal da Transparência do município de São Paulo/SP, utilizou-se a ferramenta eletrônica de acesso à informação denominada Sistema Eletrônico de Informação ao Cidadão (e-SIC) para coleta de dados. O primeiro pedido de acesso foi protocolado em 29/06/2021 sob o número 58967 e respondido em 19/07/2021. O segundo pedido foi protocolado em 14/08/2021 sob o número 59991 e respondido em 01/09/2021.

A justificativa para a protocolização do segundo pedido com a mesma finalidade do anterior, está na inconsistência das respostas inicialmente recebidas, se de fato se referiam ao auxílio-aluguel ou ao auxílio-hospedagem, este último instituído por aquela municipalidade, com o fim de prover assistência pecuniária para moradia provisória (hospedagem ou complementação do valor do aluguel) da mulher em situação de violência doméstica, com idêntico valor (R\$ 400,00/mensais), contudo, vigente apenas durante a situação de emergência e o estado de calamidade pública decorrentes do novo coronavírus.

Em cumprimento à Lei Federal n. 12.527/2012 e ao Decreto Municipal n. 53.623/2012, e em atendimento ao segundo pedido de acesso à informação, foram apresentadas respostas pela Coordenação de Políticas para Mulheres da SMDHC, em relação ao número de beneficiárias cadastradas,

ao quantitativo de benefícios deferidos, ao programa a que o auxílio está vinculado e ao montante orçado para seu custeio.

A etapa metodológica seguinte focalizou no levantamento das obras *Desigualdade Reexaminada e Desenvolvimento como liberdade* de Amartya Sen, para analisar como o auxílio-aluguel dialoga com a teoria das liberdades (liberdade instrumental e liberdade substantiva), a segurança protetora e a condição de agente, e se atua na emancipação da vítima em relação ao seu agressor, em termos de moradia, trabalho e renda.

3 Arcabouço jurídico da política pública de concessão de auxílio-aluguel à mulher vítima de violência doméstica

O auxílio-aluguel tangencia dois direitos fundamentais sociais assegurados pelo sistema jurídico brasileiro vigente: (i) o direito à moradia, previsto no art. 6º da Constituição Federal (CF)⁴, no art. 11 do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC)⁵ e no art. XXV, item 1, da Declaração Universal dos Direitos do Homem (DUDH)⁶; (ii) o direito à assistência social, independentemente de contribuição à seguridade social, conforme art. 6º e art. 203, inciso I, da

⁴ Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 14 ago. 2021.

⁵ Art. 11

1. Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como a uma melhoria contínua de suas condições de vida. Os Estados Partes tomarão medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/do591.htm. Acesso em: 14 ago. 2021. A crescente força normativa de tratados internacionais sobre direitos humanos é uma realidade verificada em muitos países, como apontam Francisco e Messa (2012, p. 241-275).

⁶ Artigo 25

1. Toda a pessoa tem direito a um nível de vida suficiente para lhe assegurar e à sua família a saúde e o bem-estar, principalmente quanto à alimentação, ao vestuário, ao alojamento, à assistência médica e ainda quanto aos serviços sociais necessários, e tem direito à segurança no desemprego, na doença, na invalidez, na viuvez, na velhice ou noutros casos de perda de meios de subsistência por circunstâncias independentes da sua vontade. Disponível em: <https://www.oas.org/dil/port/1948%20Declara%C3%A7%C3%A3o%20Universal%20dos%20Direitos%20Humanos.pdf>. Acesso em: 14 ago. 2021.

CF⁷. E a moradia e a assistência social são contextualizadas com a exigência de políticas públicas para a proteção à mulher em situação de violência, responsabilidade solidária imposta pelo art. 226, §8º, da Constituição, à União, Estados-membros, Municípios e Distrito Federal, cujos contornos infraconstitucionais estão essencialmente previstos na Lei Federal n. 11.340/2006 (Lei Maria da Penha)

A importância do componente jurídico está em conferir expressão formal e vinculativa à política pública, transmutando-a para o plano do direito, a fim de compor uma base normativa formal e institucional. Como programa de ação governamental, a política pública se trata de um processo juridicamente regulado e coordenado para realizar objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados (BUCCI, 2006, p. 39).

Em cumprimento aos comandos nacionais e internacionais, o arcabouço jurídico paulistano para concessão de auxílio-aluguel temporário à mulher vítima de violência doméstica no município de São Paulo/SP foi produzido entre os anos de 2018 e 2021 e se concentra em quatro dispositivos principais do mesmo município: (i) Lei n. 17.320, de 18/03/2020; (ii) Decreto n. 60.111, de 08/03/2021; (iii) Portaria n. 28/SMDHC, de 07/04/2021; (iv) Lei n. 17.579, de 26/07/2021.

Em síntese, os pontos relevantes dessa política pública são: (i) beneficiárias: mulheres vítimas de violência doméstica; (ii) finalidade: medida protetiva para dar condições financeiras mínimas a mulheres submetidas à violência possam sair do local no qual são agredidas; (iii) urgência: mulheres atendidas por medidas protetivas previstas na Lei Maria da Penha; (iv) hipossuficiência: comprovação de extrema vulnerabilidade da mulher;

⁷ Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos: I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 14 ago. 2021.

(v) montante: pagamento mensal de R\$ 400,00 (aproximadamente US\$ 80,00, atualmente), destinados à moradia; (vi) temporariedade: benefício pago pelo período de 12 meses (prorrogável uma vez por igual período, mediante justificativa técnica);⁸ (vii) delimitação territorial: residência da mulher vulnerável na capital paulista.

O Decreto n. 60.111, de 08/03/2021, que regulamentou a Lei n. 17.320/2020, foi editado no Dia Internacional da Mulher e descreveu os critérios cumulativos de elegibilidade consignados naquele diploma legal, registrando que o auxílio-aluguel é pessoal e intransferível e destinado à complementação das despesas da família para fins de moradia.

Considerou “em situação de extrema vulnerabilidade” a família que atenda ao limite de renda previsto na legislação municipal específica e que não possa arcar com as despesas de moradia sem prejuízo do sustento de seus integrantes, excluindo do benefício mulher inserida em núcleo familiar no qual qualquer integrante seja proprietário, promitente-comprador, concessionário ou possuidor (a qualquer título) de imóvel (urbano ou rural). Caso a comprovação de renda, de residência e de outras situações específicas não possa ser realizada por meio de documentos, a requerente poderá fazê-lo por meio de auto-declaração. Em se tratando de declaração falsa, o benefício será cancelado, e o fato será apurado nos termos da legislação penal.

A “violência doméstica contra mulher” a ser considerada é a prevista no art. 5º da Lei Maria da Penha (Lei Federal n. 11.340/2006): ação ou omissão fundada no gênero que cause morte, lesão, sofrimento físico, sexual ou psicológico, dano moral ou patrimonial. Na mesma toada, as medidas protetivas são aquelas previstas nessa Lei.

⁸ Enfatizamos que o auxílio-aluguel seja temporário, a razão de sua existência independe do contexto extraordinário da pandemia causada pelo novo coronavírus, embora o alento dessa política pública permanente do município de São Paulo/SP seja ainda mais oportuna na dramática situação de saúde pública vivenciada no período.

O Decreto n. 60.111/2021 admitiu uma única prorrogação do benefício também pelo período de 12 meses, mediante justificativa técnica emitida pela Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania (SMDHC), consignando que as inclusões ou prorrogações estarão condicionadas à existência de recursos orçamentários específicos e suficientes para suportar a despesa pública. Priorizou a concessão do benefício a mulheres vítimas de violência cujos filhos tenham idade entre o (zero) e 5 (cinco) anos. E incumbiu à SMDHC a definição do valor do benefício, as condições de elegibilidade e os procedimentos para concessão, manutenção ou ainda cancelamento do benefício, além de acompanhamento da assistida.

Tratando-se de política pública do município de São Paulo/SP e destinada a mulheres que não possuam imóvel, o Decreto n. 60.111/2021 garante a concessão do benefício a mulheres em situação de vulnerabilidade que residam no município e cujo integrante familiar seja proprietário, promitente-comprador, concessionário ou possuidor, a qualquer título, de imóvel, urbano ou rural. Embora seja solidária a responsabilidade estatal prevista no art. 226, §8º da Constituição, é legítimo que cada município delimite sua política pública aos moradores de seu território (embora deva alcançar área urbana e rural).

Voltando a beneficiária a conviver com o agressor, ou sendo constatado ser desnecessário o auxílio, ou ainda descumprida qualquer das condições estabelecidas para sua concessão, o benefício será cessado. A inclusão de beneficiárias ao auxílio-aluguel deverá ser registrada em cadastro próprio da SMDHC, após instrução de procedimento administrativo, com documentos comprobatórios, análise do caso, parecer técnico e autorização do Secretário da SMDHC.

Cerca de um mês após o Decreto n. 60.111/2021, foi editada a Portaria⁹ n. 028/SMDHC/2021, em 07/04/2021, pela Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania (SMDHC), que estabeleceu o valor do auxílio aluguel em R\$ 400,00 mensais, destinado a mulheres que possuam renda inferior ou igual a um quarto do salário-mínimo vigente. À Coordenação de Políticas para Mulheres (CPM) coube o cadastramento de mulheres vítimas de violência, por meio dos equipamentos públicos socioassistenciais (Casa de Abrigamento Sigiloso, Casa de Passagem, Centro de Acolhida Especial, Casa da Mulher Brasileira, Centros de Defesa e Cidadania da Mulher, Centros de Referência da Mulher e Centros de Cidadania da Mulher). E ainda deflagrar o procedimento administrativo para concessão do benefício, assim como acompanhar a beneficiária durante todo o processo e elaborar parecer técnico-social, que consigne informações sobre a estrutura familiar e a condição socioeconômica da mulher vítima de violência doméstica. Competirá ao profissional que realizou o primeiro atendimento, verificar as condições de elegibilidade da vítima ao benefício, e dentre outras atividades, integrar as ações da rede de enfrentamento à violência doméstica de São Paulo/SP.

Expirado o período de 12 meses de concessão do benefício, a CPM promoverá nova análise do caso, visando à prorrogação do benefício. Importa registrar que a aludida portaria, expressamente, vetou a acumulação de auxílio-aluguel com auxílio-hospedagem, este último, criado pela Lei n. 17.340/2020 e regulamentado pelo Decreto 59.537/2020.

A produção jurídica mais recente acerca do tema é a Lei Municipal n. 17.579, de 26/07/2021, oriunda do Projeto de Lei (PL) n. 136/2021, que, além de criar uma central de vagas para acolhimento emergencial de

⁹ SÃO PAULO. Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania. **Portaria SMDHC n. 28**, de 07/04/2021. Publicada no Diário Oficial da Cidade de São Paulo em 08/04/2021. Disponível em: http://diariooficial.imprensaoficial.com.br/doflash/prototipo/2021/Abril/08/cidade/pdf/pg_0005.pdf. Acesso em: 28 jun. 2021.

mulheres vítimas de violência doméstica, priorizou o acesso de mulheres com filhos de zero e 5 anos, e reescreveu o art. 1º da Lei n. 17.320/2020 para restringir a dois os critérios de elegibilidade: (i) pedido encaminhado por parecer técnico pelas equipes de atendimento socioassistencial ou medida protetiva de urgência; (ii) limite de renda fixado pela SMDHC para configurar a situação de extrema vulnerabilidade.

4 Resultados preliminares e gargalos da política pública

Mesmo sabendo que a amostragem de apenas três meses de resultados em regra não é significativa para avaliação conclusiva sobre o funcionamento e efetividade de políticas públicas, a importância do trimestre inicial no contexto de pandemia (causada pelo novo coronavírus) dá contornos diferentes a esses números preliminares, pelos quais também é possível a identificação de gargalos. Ademais, a relevância de políticas públicas que combatem a violência doméstica legitima o atento e permanente monitoramento de suas execuções e de seus efeitos.

4.1 Resultados preliminares – abril/maio/junho/2021

Segundo a Coordenação de Políticas para Mulheres da SMDHC, em resposta aos pedidos de acesso à informação formulados na plataforma digital Sistema Eletrônico de Informação ao Cidadão (e-SIC) sob os números 58967 e 59991, o auxílio-aluguel está inserido no Programa “Prevenção e Proteção às Vítimas da violência”, identificado pelo código 3013 do Plano Plurianual (PPA) de 2018-2021, na ação “Políticas, Programas e Ações para as Mulheres”, sob o código 4329 do PPA.

Os resultados preliminares levantados no primeiro trimestre após implementação do benefício - ocorrida com a edição da Portaria n. 028/2021/SMDHC, de 07/04/2021, referente ao período de abril a junho de 2021 -, apontaram que 477 mulheres vítimas de violência doméstica

foram cadastradas como elegíveis, sendo todas contempladas com a concessão de parcelas mensais de R\$ 400,00 reais, o que permite estimar¹⁰ o custo com a manutenção do auxílio em R\$ 190.800,00 (cento e noventa mil e oitocentos reais) para o mês de junho/2021.

O montante em reais, previsto no orçamento 2021 para custeio o auxílio-aluguel às mulheres vítimas de violência, foi de R\$ 2,4 milhões de reais, conforme Processo SEI 6074.2021/0001260-3, da Coordenação de Políticas para Mulheres (CPM) da SMDHC, montante que comporta o número de mulheres cadastradas como elegíveis (embora muito próximo do limite total). Importa registrar que, após dois pedidos de acesso à informação, foi esclarecido pela SMDHC que a CPM realizou a migração do contingente de beneficiárias atendidas pelo auxílio-hospedagem para o auxílio-aluguel, quando a Lei n. 17.320, de 18/03/2020 foi regulamentada pelo Decreto n. 60.111, de 08/03/2021 e pela Portaria 28/SMDHC/2021, de 07/04/ 2021.

4.2 Gargalos da política pública

O desenho normativo inicial dessa política pública apontava problema de acesso e elegibilidade, em princípio solucionado pela Lei n. 17.579, de 26 de julho de 2021 (oriunda do Projeto de Lei n. 136/2021), mas outros ainda remanescem, notadamente no tocante à dotação orçamentária e quanto ao descolamento do programa em relação às políticas de habitação urbana.

4.2.1 Acesso e elegibilidade

O desenho inicial do auxílio-aluguel apresentava *déficit* de efetividade em relação ao acesso¹¹ e à elegibilidade ao benefício. Segundo a Lei n.

¹⁰ Em relação aos meses anteriores, não é possível estimar o montante concedido, na medida em que não se tem informação sobre o quantitativo de pedidos ingressantes nos meses de abril e de maio/2021.

¹¹ O acesso às políticas públicas de enfrentamento à violência contra mulher ainda é um tema presente, segundo o 15º Anuário Brasileiro de Segurança Pública (2021). A dificuldade de acesso a serviços e a benefícios previstos em lei

17.320/2021, além de extrema situação de vulnerabilidade, outra condição prevista para concessão do auxílio-aluguel era a exigência prévia de medida protetiva da Lei Maria da Penha. É sabido que medidas dessa natureza dependem do acesso da vítima à Polícia Judiciária, ao Ministério Público, à Defensoria Pública ou à advocacia particular.

Essa exigência contribuía para manter a vítima à margem da rede de proteção e assistência social, na medida em que tornava inegável aquela que não tivesse acesso a tais instituições para obtenção de medida protetiva, ou que optasse, principalmente, por não comunicar a agressão à autoridade policial, com receio de sofrer nova violência.

Essa questão foi superada com a alteração promovida pela Lei n. 17.579/2021, que retirou a obrigatoriedade de boletim de ocorrência ou medida protetiva judicial como requisitos para elegibilidade ao benefício. Para além disso, a nova lei priorizou a concessão de auxílio a mulheres com filhos de zero e 5 anos, e inovou a proteção à vítima de violência com a criação de uma central de vagas para acolhimento emergencial.

Outro ponto preocupante do desenho dessa política estava na centralização de todo o processo de análise e concessão do benefício na SMDHC, em detrimento de uma rede multidisciplinar de profissionais e equipamentos de saúde e de assistência à mulher em diversas zonas da cidade. A mesma Lei 17.579/2021 dirimiu essa questão, ao admitir a atuação das equipes dos serviços municipais de atendimento socioassistencial, na elaboração de parecer técnico.

Os ajustes promovidos pela Lei 17.579/2021 corrigiram limitações de acesso à política pública e de elegibilidade, e de fluxos de processos para concessão do benefício, restringindo os critérios de elegibilidade aos seguintes: (i) pedido encaminhado por parecer técnico pelas equipes de

atendimento socioassistencial ou, alternativamente, medida protetiva de urgência; (ii) limite de renda fixado pela SMDHC para configurar a situação de extrema vulnerabilidade.

4.2.2 Dotação orçamentária

Um claro ponto de gargalo dessa política diz respeito à previsão insuficiente de recursos no orçamento municipal para atender ao público-alvo, sobretudo se considerado o contingente de mulheres paulistanas vítimas pela violência doméstica nos últimos dois anos¹². Tomando por base o montante orçamentário de R\$ 2,4 milhões de reais, para o período de 12 meses, em parcelas mensais de R\$ 400,00 reais, estima-se que apenas 500 mulheres¹³ sejam alcançadas com o pagamento do auxílio-aluguel [R\$ 2.400.000,00 / (12 meses x R\$ 400,00) = 500 beneficiárias].

No primeiro trimestre desde a implementação do benefício, houve o ingresso de 477 mulheres no programa, segundo a SMDHC, de modo que, se todas as contempladas usufruírem do pagamento de 12 parcelas de R\$ 400,00 reais cada uma, estima-se que haveria disponibilidade financeira de conceder apenas outros 23 benefícios.

É verdade que os dados preliminares dessa política devem ser contextualizados com o cenário da pandemia causada pelo novo coronavírus, no qual a violência contra mulher foi intensificada pela permanência prolongada de vítima e agressor sob o mesmo teto (segundo dados da ONU para Igualdade de Gênero e Empoderamento das Mulheres (ONU

¹² Segundo o Anuário Brasileiro de Segurança Pública (2021, p. 125), foram registrados no ano de 2020, no município de São Paulo/SP, 9.572 casos de lesão corporal dolosa relacionados à violência doméstica, enquanto no ano de 2019, esse quantitativo foi de 11.403, não computados os casos de feminicídio relacionados à violência doméstica. É sabido que há outras dezenas ou centenas de milhares de vítimas anônimas, que não figuraram nas estatísticas oficiais de violência contra mulher no município de São Paulo/SP, por motivos que variam desde o temor de sofrer nova violência até o estado de completa dependência econômica da vítima em relação ao agressor.

¹³ O quantitativo máximo de 500 mulheres beneficiadas trata-se de uma estimativa para o cenário em que todas as requerentes recebam o número máximo de parcelas do auxílio-aluguel (12 por ano). Para outros cenários em que algumas requerentes recebam o número máximo de parcelas e outras recebam um quantitativo de parcelas inferior ao máximo, é certo que mais de 500 mulheres possam ser contempladas com esse benefício assistencial.

MULHERES, 2020), mas a natural publicidade e longevidade dessa pública indicam que o quantitativo de benefícios suportados pelo orçamento de 2021 não deve satisfazer à demanda de proteção social¹⁴, sendo muitíssimo provável a necessidade de incremento do orçamento para exercícios financeiros futuros.

4.2.3 Descolamento do programa em relação às políticas de habitação urbana

A provisoriedade é uma característica intrínseca do auxílio-aluguel, vale dizer, o valor mensal instituído para atendimento habitacional da mulher em situação de violência é temporário. Se considerarmos que o salário mínimo, para 2021, é de R\$ 1.100,00, o montante do auxílio-aluguel não é inexpressivo, porque corresponde a 36,36% da renda mínima de milhões de brasileiros, mas também é verdade que o custo médio da moradia no município de São Paulo/SP é o mais alto dentre as capitais brasileiras¹⁵.

Desse modo, a tendência lógica é que a mulher beneficiada pelo auxílio-aluguel busque moradias baratas, com presumíveis riscos de segurança e de salubridade da moradia, tais como regiões com elevados índices de criminalidade, assentamentos urbanos precários e áreas de risco.

O *déficit* habitacional, que já era um problema bastante sensível nas últimas décadas, tem a mulher como protagonista desde antes da pandemia¹⁶. A longo prazo, não basta conceder um valor mensal para moradia

¹⁴ Registre-se que, no município de São Paulo/SP, segundo dados consolidados no Anuário Brasileiro de Segurança Pública (2021, p. 125), foram registrados no ano de 2020, cerca de 9.572 ocorrências de lesão corporal dolosa decorrente de violência doméstica. Trata-se de estatística que considera as comunicações aos órgãos de segurança pública, desconsiderando os casos de violência doméstica contra mulher não-oficiais.

¹⁵ No início de 2021, o preço médio do metro quadrado na capital paulista era de R\$ 40,06. CNN BRASIL. **Preço médio do aluguel registra alta de 2,48% em 2020, diz FipeZap.** 19/01/2021. Disponível em <https://www.cnnbrasil.com.br/business/preco-medio-do-aluguel-registra-alta-de-2-48-em-2020-diz-fipezap/#:~:text=De%20acordo%20com%20o%20levantamento,0%20metro%20quadrado%20em%20dezemb>ro. Acesso em: 23 set 2021.

¹⁶ O *déficit* habitacional estimado para o Brasil no ano de 2019, foi de 5,876 milhões de domicílios, sendo que 5,044 milhões na zona urbana e 832 mil, na zona rural (FJP, 2021, p. 113). Interessa destacar que as mulheres são o grupo

temporária (e precária), sem dar acesso à mulher em situação de extrema vulnerabilidade, a programas de moradia que lhe permitam gozar de uma segurança habitacional.

É claro que o auxílio-aluguel deve ser conciliado com os limites orçamentários do município de São Paulo/SP, que compreende um conjunto de políticas públicas sociais igualmente importantes, mesmo porque as necessidades humanas parecem infinitas diante de recursos financeiros estatais notoriamente finitos. Mas mais do que ampliar o acesso, é preciso rever as estratégias de moradia urbana, sob duas perspectivas: a primeira é compreender que o auxílio-aluguel é uma porta de entrada para a inserção feminina nas políticas de habitação, e por esse motivo, deve contribuir, de fato, para a inserção da mulher em tais políticas, para que, dentro do menor tempo possível, a beneficiária em situação de extrema vulnerabilidade acesse a moradia digna e a baixo custo; a segunda é buscar a utilidade social de imóveis urbanos desocupados na região central do município, considerando que o estado de ociosidade¹⁷ se presta tão-somente a atender interesses individuais de especulação imobiliária de seus proprietários.

O papel do município na conversão de imóveis projetados para uso comercial no centro da cidade e que se encontram ociosos, transformando-os em unidades de habitação popular urbana, deve ser reforçado em termos de política pública e de alocação de recursos orçamentários. Insistir em modelos de construção de moradia popular, em regiões periféricas da

mais atingido pela falta de moradia. Conforme apurou a Fundação João Pinheiro as mulheres são responsáveis por 3,071 milhões (54,3%) dos domicílios com *deficit* habitacional no Brasil: “Uma outra forma de observar o *deficit* é por intermédio do sexo do responsável pelo domicílio. Em termos absolutos [...] e para o Brasil, constata-se, no componente de ônus excessivo, que o *deficit* é maior para os casos cujo responsável é mulher, com participação de 56,4%. No componente habitação precária, sua participação percentual é também majoritária, da ordem de 54,9% [...] Essa situação varia regionalmente. É mais aguda para o Sudeste, onde 56% (1,216 milhão) dos domicílios *deficit* possuíam uma mulher como responsável, e menos acentuada no Norte, com 50,4% (342 mil) [...]” (FJP, 2021, p. 35).

¹⁷ Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2010), domicílio vago é “o domicílio particular permanente que não tinha morador na data de referência, mesmo que, posteriormente, durante o período da coleta, tivesse sido ocupado”.

cidade (periferização da população de baixa renda), onde os terrenos são adquiridos a baixo preço, é uma estratégia divorciada da perspectiva de utilidade social dos imóveis ociosos no centro paulistano.

É preciso conciliar a função social da propriedade urbana com propostas que, simultaneamente, impactem na mitigação do *deficit* habitacional, que atinge em cheio a população feminina (FJP, 2021) e importem na proteção efetiva da mulher em situação de violência doméstica no município de São Paulo/SP.

5 Por que a teoria de Amartya Sen importa ? O auxílio-aluguel e as ideias sobre liberdade substantiva, agência e segurança protetora

Amartya Sen reconhece o protagonismo feminino na sociedade e, não por acaso, é tido como o primeiro economista feminista contemporâneo, em cujos trabalhos é possível estabelecer uma relação entre empoderamento e agência¹⁸, e o papel de liderança de mulheres na condução do processo de desenvolvimento (COMIM, 2021, n.p.). Na visão de SEN (2010, p. 262):

O ganho de poder das mulheres é um dos aspectos centrais no processo de desenvolvimento em muitos países do mundo atual. Entre os fatores envolvidos incluem-se a educação das mulheres, seu padrão de propriedade, suas oportunidades de emprego e o funcionamento do mercado de trabalho.

O desenvolvimento, nesse contexto, “requer que se removam as principais fontes de privação de liberdade: pobreza e tirania, carência de oportunidades econômicas e destituição social sistemática, negligência dos

¹⁸ É preciso fazer referência ao registro de Flávio Comim (2021, n.p.) acerca do termo “agência”, para melhor compreensão neste tópico: “‘Agência’ é uma expressão um pouco estranha, pois parece tratar de ‘agência bancária’ ou algo nessa linha. Mas na economia. Ela é comum pois faz referência às pessoas em sua condição de pessoas que agem. De fato, essa expressão foi popularizada por modelos ‘principal-agente’, mas que não tem nada a ver com o sentido dado por Sen. Para ele, agência tem a ver com a liberdade das pessoas. Podemos dizer que essa expressão tem um sentido restrito, associado à *escolha* das pessoas e um sentido mais amplo que faz alusão a sua *autonomia*. Para Sen, agente ‘é aquele que age e provoca mudança e cujas realizações podem ser julgadas em termos de seus próprios valores e objetivos’ (1999, p. 19)”.

serviços públicos e intolerância ou interferência excessiva de Estados repressivos” (SEN, 2010, p. 16-17). As expressões mais frequentes nos trabalhos de Sen para abordar questões relacionadas à liberdade, à agência e à segurança, são “liberdade instrumental” e “liberdade substantiva”; “condição de agente” e “segurança protetora”.

Sob tal ordem de ideias, a teoria de Sen alicerçada nos conceitos de liberdade, agência e segurança protetora importa para a compreensão do auxílio-aluguel como benefício assistencial temporário destinado à mulher vítima de violência doméstica. O termo “liberdade” é polissêmico e assume várias intensidades e matizes, o que importa dizer que reúne diversos significados em diferentes contextos e alcança diversas nuances do pensamento e do comportamento humano. A par disso, Sen distingue entre “liberdade instrumental” e “liberdade substantiva”.

Enquanto a “liberdade instrumental” trata de liberdades políticas, incluindo direitos civis, liberdade de expressão política, de crítica às autoridades, dentre várias assim reconhecidas por Sen e citadas por Flávio Comim (2021, n. p.), a “liberdade substantiva” diz respeito à oportunidade real de o indivíduo gozar de um estilo de vida diferente de outros, de ter a possibilidade de escolher entre alternativas e de realizar seus próprios objetivos, é esta a liberdade para levar a vida que valoriza e melhorar as escolhas reais que possui – e não qualquer liberdade (SEN, 2010).

Sen (2008) considera a condição de agente como a possibilidade de livre manifestação das potencialidades do indivíduo, que o torna capaz de se inserir no mercado de trabalho com autonomia. O “agente” trata-se de pessoa que desencadeia mudanças e cujas realizações podem ser consideradas conforme os valores e os objetivos próprios do indivíduo, sem que dependa de um critério externo (SEN, 2010).

Comim (2021, n.p.) chama atenção para as sociedades nas quais as mulheres não têm poder de agência, “nas quais o seu *status* social é baixo,

onde elas não são independentes e não têm poder de exercer sua voz”. Reforça o economista que o prejuízo causado pela falta do poder de agência repercute não apenas nas mulheres, mas na sociedade, “uma vez que a independência das mulheres afeta não somente a maneira pela qual recursos são divididos dentro das famílias, mas também na sociedade”.

A condição de agente permite que o indivíduo aufera rendimentos pessoais suficientes para galgar o patamar de cidadão de direitos, o que significa dizer, tornar-se o agente de seu próprio destino. Além de senhor de suas ações, a condição de agente importa sucesso na totalidade de objetivos e de finalidades perseguidos pelo indivíduo e também participação na construção da sociedade onde vive, como aponta Sen (2008, p. 103): “A realização da condição de agente de uma pessoa refere-se à realização de objetivos e valores que ela tem razão para buscar, estejam eles conectados ou não ao seu próprio bem-estar”.

Perspectivada dessa forma, a condição de agente implica, no caso analisado, libertação do ciclo de violência a que a vítima estava submetida, na medida em que por meio da referida política pública, será assegurado abrigo emergencial, auxílio-aluguel e a integração a uma rede de políticas de capacitação profissional para emancipação econômico-financeira. Resguarda-se à mulher a condição de agente de seu próprio destino.

Outra ideia da teoria de Amartya Sen, aplicada ao exame dessa política pública, diz respeito à segurança protetora. No essencial, a segurança a que se refere está relacionada à fruição de uma rede de proteção social que proporciona um auxílio temporário durante um período desfavorável e inesperado. Além do componente assistencial, a segurança protetora comporta também uma face previdenciária, na medida em que resguarda a percepção de renda ao trabalhador em caso de desemprego involuntário (seguro-desemprego).

Comim (2021, n.p.) sintetizou a ideia de segurança protetora na teoria de Sen, da seguinte forma: “Segurança protetora, na forma de redes de proteção social, impedindo por exemplo que uma população possa cair na miséria como resultado de uma crise; concretamente, Sen fala de seguro-desemprego e ajudas sociais”.

O auxílio-aluguel se alinha à ideia de segurança protetora defendida por Sen, na medida em que provê à mulher vítima de violência doméstica e em situação de extrema vulnerabilidade, um valor mensal para pagamento de moradia, por um período de tempo determinado. Trata-se, portanto, de um benefício assistencial temporário que contempla um período desfavorável e inesperado para a mulher vítima de violência.

O conjunto capacitário (*capabilities*) gerado a partir desse benefício assistencial, permite o envolvimento das próprias mulheres, não mais como parte do problema, mas como responsáveis pela solução. Na concepção de Sen, as *capabilities* guardam estrita relação com as políticas públicas, na medida em que as capacitações envolvem “um conjunto de dimensões decisivas para a proposição, construção e efetivação das políticas públicas” (KUJAWA; ZAMBAM, 2018, p. 7).

Na visão de Sen (2010), as políticas públicas devem produzir as liberdades efetivas das pessoas, a partir do aumento das *capabilities*, sobretudo das mulheres, e para essa finalidade, as políticas atuam como indutoras do desenvolvimento da sociedade, tendo como razão de existir o bem comum e a equidade social, como registram Zambam e Kujawa (2017, p. 64-65)¹⁹:

A abordagem das políticas públicas, como propõe Sen, está ancorada na importância da pessoa e na necessidade de ter as condições para o

¹⁹ Na abordagem das políticas públicas alicerçadas na efetivação de liberdades, Zambam e Kujawa (2017, p. 69) destacam: “O poder de transformação das políticas públicas relaciona-se especialmente com a sua capacidade de interferir nas situações concretas em que as pessoas vivem ou para solucionar aqueles problemas que mais ameaçam no período imediato, por isso, os resultados dos objetivos pretendidos podem ser mensurados ou percebidos em tempos não tão distantes”.

desenvolvimento das capacidades (*capabilities*) e agir como cidadão na condição de agente ativo, na atuação do estado como organizador de políticas de promoção humana e combate às desigualdades, na ação de instituições ou associações com a finalidade de propor, incentivar e administrar de forma propositiva, participativa e cooperativa as políticas que visem o bem comum e a equidade social, razão primeira de sua existência.

Como compreender o termo “capacitações”? Em primeiro lugar, capacitações (*capabilities*) não se confundem com capacidades, como sugere uma tradução simplista do termo. Grosso modo, tratam de “condições para que os indivíduos possam fazer as escolhas que são significativas para a sua vida e de suas famílias” (ZAMBAM; KUJAWA, 2018, p. 9). Na passagem destacada abaixo, da obra *Desenvolvimento como Liberdade*, Sen (2010, p. 105) define capacitações como combinações de funcionamentos realizáveis para uma pessoa, um *tertium genus* entre *capacity* e *ability*²⁰:

A “capacidade” [*capability*] de uma pessoa consiste nas combinações alternativas de funcionamentos cuja realização é factível para ela. Portanto, a

²⁰ Flávio Comim (2021, n. p.) dissecou o uso do termo “capability”, distinguindo-o de “capacidade” e acatando a tradução em português como “capacitação”: “Formalmente, “capability” é a junção de duas palavras: “capacity” e “ability”. Ou seja, capability trata da habilidade que as pessoas têm em desenvolverem suas capacidades. Essa resposta faz muito sentido conceitual, pois abre espaço para o conceito de agência e para a noção de que as pessoas devem poder escolher e ser senhores e senhoras do seu próprio desenvolvimento e destino. Filosoficamente, *capability* é um tipo de liberdade, ou melhor dizendo “liberdades”, pois Sen é um pluralista. É interessante notar que no inglês ele sempre usa a palavra *freedom* mas não a palavra *liberty*, possivelmente para engajar com certos interlocutores que também usam essa mesma palavra. Mas no português, não distinguimos estas palavras. Essas liberdades são, para Sen, tanto instrumentais, ou seja, que você usa para conseguir outras coisas, quanto constitutivas, isso é, que são importantes nelas mesmas. Por fim, em termos práticos, a *capability* é um conjunto de funcionamentos, isto é, aquilo que as pessoas podem ser ou fazer. Mais exatamente, temos que imaginar que pessoas têm conjuntos de coisas (que podemos chamar de vetores ou “listinhas”, se quisermos ser muito informais) que elas podem ser e fazer e que a liberdade de escolha entre esses cenários alternativos é o que representaria a *capability* de uma pessoa. [...] Mas qual seria a melhor forma de traduzi-lo ao português? Se *capability* é *capacity* + *ability* então, em português, seria algo como capacidade + habilidade igual a “capabilidade”? Essa é uma tradução possível. Seguramente melhor do que a tradução ao português nas obras de Sen, nas quais *capability* é traduzida simplesmente como “capacidade”, claramente falta algo nesta tradução simplificada que permita diferenciar o conceito introduzido por Sen. Uma outra opção, que eu pessoalmente tenho favorecido ao longo dos anos, é o conceito de “capacitação”, pois é diferente o suficiente de capacidade, destaca o elemento Aristotélico de ação presente no conceito e tem um sabor único nosso, já que só em português temos palavras terminadas em “ão”. O importante, no fundo, não é a palavra específica que você decide usar, mas sim, saber o que ela significa e fazer um bom uso dela. No caso de “capacitação” ou “capacitações”, lembre que há um elemento de liberdades substantivas que são importantes não apenas pelo o que produzem, mas também pelo o que são para os indivíduos, e outro elemento que podemos chamar de agência, autonomia, escolha ou mesmo ‘protagonismo’, como diria Paulo Freire.”

capacidade é um tipo de liberdade: a liberdade substantiva de realizar combinações alternativas de funcionamentos (ou, menos formalmente expresso, a liberdade para ter estilos de vida diversos). Por exemplo, uma pessoa abastada que faz jejum pode ter a mesma realização de funcionamento quanto a comer ou nutrir-se que uma pessoa destituída, forçada a passar fome extrema, mas a primeira pessoa possui um “conjunto capacitário” diferente do da segunda (a primeira *pode* escolher comer bem e ser bem nutrida de um modo impossível para a segunda).

E de que maneira as capacitações importam para a liberdade substantiva? A análise de Zambam e Kujawa (2018, p. 7) torna claro a esse respeito que as *capabilities* criam condições para tomada de decisão com liberdade concreta, posicionando as pessoas como sujeitos de direito, agentes ativos de suas conquistas:

As capacitações (*capabilities*) são essenciais para o exercício das liberdades substantivas. As pessoas, no uso de suas capacitações (*capabilities*), estão na condição de exercerem os seus direitos com autonomia, ou seja, sujeitos de direito conforme a CF 88 e característica das sociedades democráticas. O acesso a bons níveis de educação e de informação possibilitam a evolução no processo de integração, participação e decisão na sociedade.

Não basta criar o benefício do auxílio-aluguel e implementá-lo, pois é preciso robustecer as liberdades que ele promove, inserindo as mulheres em situação de violência doméstica, em uma rede de proteção que tangencia dimensões importantes da vida: saúde, trabalho e renda. No Brasil e no município de São Paulo/SP, existe uma rede de proteção, enfrentamento e assistência à mulher vítima de violência doméstica, que alcança desde as delegacias especializadas até os centros de referência de assistência social.

Zambam (2014, p. 53) chama atenção para a abordagem das capacitações em Sen, para o fortalecimento das liberdades substantivas a partir de redes de organizações e de opções para que as pessoas desenvolvam

suas potencialidades e atuem como agentes, tendo condições de escolher²¹ os funcionamentos que lhes são importantes:

O fortalecimento do exercício das liberdades depende, substancialmente, da ampla rede de organizações, mais ou menos influentes, que incentivam, sedimentam e fortalecem o aprimoramento das capacidades. Com a sua efetivação, as pessoas têm um variado panorama de opções, cujos funcionamentos tornam possível buscarem aquilo que consideram importante fazer ou ser. As capacidades oferecem uma ampla rede de opções e condições para que as pessoas desenvolvam as suas potencialidades e atuem socialmente como sujeitos ativos e, essa dimensão caracteriza a identidade de uma pessoa da mesma forma que ela influencia na organização da estrutura social. Essa atuação, normalmente tensa, contribui para o aprimoramento individual e das condições de convivência em sociedade.

Essa reflexão interessa ao presente trabalho, na medida em que a rede de apoio à mulher em situação de violência exerce um papel importante na reconstrução da identidade individual, familiar, laboral e social da vítima, municiando-a com condições para escolha mínima dos rumos da própria vida de forma autônoma, o que implica focar naquilo que a pessoa valoriza. Nas palavras de Sen (2010, p. 29): “Expandir as liberdades que temos razão para valorizar, não só torna nossa vida mais rica e mais desimpedida, mas também permite que sejamos seres sociais mais completos [...]”. Essa expansão da liberdade é o principal fim e o principal meio do desenvolvimento (SEN, 2010, p. 10).

As redes institucionais de apoio oferecem uma gama de serviços de acolhimento à mulher vítima de violência (abrigo, alimentação, cuidados com a saúde, fomento a pequenos negócios, documentação etc), no intuito

²¹ A esse respeito, destaca Zambam (2014, p. 56): “As condições de escolha que as pessoas têm para o desenvolvimento das capacidades dependem de múltiplos fatores de ordem individual, por exemplo, as condições físicas e mentais e, das influências do contexto onde vivem, particularmente as oportunidades que a sociedade oferece”.

de integrá-la a programas que focalizam a qualificação profissional, a geração de emprego e renda e a inserção no mercado de trabalho, criando condições para a autonomia financeira da mulher. A integração da beneficiária do auxílio-aluguel a essa rede potencializa a expansão do conjunto capacitário e o empoderamento feminino contribuindo para o fim (ou, ao menos, a diminuição) do ciclo de violência.

A abordagem das capacitações em Amartya Sen mostra-se útil para rebater a crítica sobre a criação de uma dependência financeira perniciosa do beneficiário em relação ao Estado, quanto ao recebimento de parcelas do auxílio-aluguel para pagamento de moradia, traduzida na dicotomia “laotseniana”: “dar o peixe” ou “ensinar a pescar”. Sen considera que o conjunto de funcionamentos “liberta as pessoas da dependência dos bens e da ação paternalista do Estado ou de outras instituições e, fortalece a identidade da pessoa e as condições para a sua realização pessoal e social” (ZAMBAM, 2014, p. 56). E, no contexto de vulnerabilidade e de urgência (notadamente no contexto da pandemia), é importante tanto “dar o peixe” quanto “ensinar a pescar” às mulheres submetidas à violência doméstica.

Sob tal ordem de ideias, o auxílio-aluguel temporário é um relevante instrumento de política pública, que, se articulado a outros programas da rede de apoio à mulher vítima de violência doméstica, tem o potencial para dotar as beneficiárias de liberdade substantiva e torná-las agentes de seu próprio destino. Longe de uma solução definitiva para o problema de moradia da vítima, o auxílio-aluguel é um lenitivo importante para proteção desse público na fase aguda de exposição à violência doméstica, na medida em que resguarda a segurança protetora, a liberdade substantiva e a condição de agente no período em que a vítima se encontra em situação de extrema vulnerabilidade (social, psicológica e financeira).

6 Considerações finais

A teoria das liberdades de Amartya Sen, já bastante difundida globalmente, dá sinais de sua incorporação ao portfólio brasileiro de políticas públicas focalizadoras do empoderamento feminino como estratégia principal do processo de desenvolvimento. Criado e implementado pelo município de São Paulo/SP, o auxílio-aluguel temporário, destinado à mulher paulistana vítima de violência doméstica reforça as capacitações (*capabilities*) essenciais para o exercício das liberdades substantivas, criando condições de agente e segurança protetora defendidas por Sen.

Esse benefício assistencial temporário provê a vítima de violência doméstica em momento de extrema vulnerabilidade, dando-lhe quantitativo pecuniário mensal (R\$ 400,00) para pagamento de moradia, por um período determinado. Não resolve o *déficit habitacional* nem promove a moradia definitiva, mas é um remédio importante para proteção desse público, na medida em que amplia o conjunto capacitário feminino: resguarda a segurança protetora, a liberdade substantiva e a condição de agente no período em que a vítima se encontra em situação de extrema vulnerabilidade (emocional, social e financeira).

O auxílio-aluguel também contribui para desarticulação do ciclo de violência doméstica, garantindo moradia e permitindo a integração da vítima a uma rede de programas que promove emancipação financeira e laboral, resguardando a segurança protetora e a liberdade substantiva para exercício da condição de agente.

Mesmo com dados de apenas três meses de resultados (insuficientes para avaliação conclusiva sobre o funcionamento e efetividade dessa política pública), as informações desse trimestre inicial no contexto de pandemia dá contornos diferentes a esses números preliminares, até porque a relevância do combate à violência doméstica legitima o atento e permanente monitoramento de suas execuções e de seus efeitos.

A conclusão parcial, possível neste momento, é que esse benefício assistencial paulistano não só contribui para resguardar o direito fundamental à moradia, como também e, principalmente, o direito fundamental à vida das mulheres em situação de violência doméstica, devendo ser utilizado como paradigma para outras medidas públicas no âmbito nacional e subnacional.

Referências

ANUÁRIO BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, v. 15, 2021.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em Direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). **Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006. ISBN 9788502060548.

CNN BRASIL. **Preço médio do aluguel registra alta de 2,48% em 2020, diz FipeZap**. 19/01/2021. Disponível em <https://www.cnnbrasil.com.br/business/preco-medio-do-aluguel-registra-alta-de-2-48-em-2020-diz-fipezap/#:~:text=De%20acordo%20com%20o%20levantamento,o%20metro%20quadrado%20em%20dezembro>. Acesso em: 23 set. 2021

COMIM, Flávio. **Além da liberdade: Anotações críticas do desenvolvimento como liberdade de Amartya Sen**. S.l: Independently Published, 2021. 208 p. [recurso eletrônico]. ISBN 9798742219323.

FRANCISCO, José Carlos; MESSA, Ana Flávia. Tratados internacionais sobre direitos humanos e poder constituinte. In: Alexandre Coutinho Pagliarini; Dimitri Dimoulis. (Org.). **Direito Constitucional Internacional dos Direitos Humanos**. 1ªed. Belo Horizonte/MG: Editora Fórum, 2012, v. 1, p. 241-275.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit Habitacional no Brasil - 2016-2019**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/habitacao/relatorios-deficit-e-inadequacao-habitacional-no-brasil-fundacao-joao-pinheiro>. Acesso em: 17 ago. 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. IBGE. Glossário. Censo 2010.

Domicílio vago. Disponível em: <https://censo2010.ibge.gov.br/materiais/guia-do-censo/glossario.html>. Acesso em: 17 ago. 2021.

KUJAWA, Henrique Aniceto e ZAMBAM, Neuro José. CONQUISTA DA MORADIA NO LOTEAMENTO CANAÃ EM PASSO FUNDO, BRASIL. **Mercator** (Fortaleza) [online]. 2018, v. 17. Disponível em: <https://doi.org/10.4215/rm2018.e17031>. Epub 17 Jan 2019. ISSN 1984-2201. Acesso em: 15 ago. 2021. <https://doi.org/10.4215/rm2018.e17031>.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA IGUALDADE DE GÊNERO E EMPODERAMENTO DAS MULHERES. ONU Mulheres. **COVID-19 and Ending Violence Against Women and Girls**. Março. 2020. Disponível em: <https://www.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/library/publications/2020/issue-brief-covid-19-and-ending-violence-against-women-and-girls-en.pdf?la=en&vs=5006>. Acesso em: 14 ago. 2021.

SÃO PAULO. **Decreto municipal n. 60.111**, de 08/03/2021. Disponível em: <https://www.saopaulo.sp.leg.br/iah/fulltext/decretos/D60111.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2021.

SÃO PAULO. **Lei municipal n. 17.320**, de 18/03/2020. Disponível em: <https://www.saopaulo.sp.leg.br/iah/fulltext/leis/L17320.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2021.

SÃO PAULO. **Lei municipal n. 17.579**, de 26/07/2021. Disponível em: http://diariooficial.imprensaoficial.com.br/nav_cidade/index.asp?c=1&e=20210727&p=1&clipID=0906796341c5fcoedfd455783cee5187. Acesso em: 30 jul. 2021.

SÃO PAULO. Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania. **Portaria SMDHC n. 28, de 07/04/2021**. Publicada no Diário Oficial da Cidade de São Paulo em 08/04/2021. Disponível em: http://diariooficial.imprensaoficial.com.br/doflash/prototipo/2021/Abril/08/cidade/pdf/pg_0005.pdf. Acesso em: 28 jun. 2021.

SÃO PAULO. Câmara de vereadores. **Projeto de Lei n. 136**, de 09/03/2021. Disponível em: <https://splegisconsulta.camara.sp.gov.br/Home/AbriuDocumento?pID=281638>. Acesso em: 30 jul. 2021.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010. 461 p. Tradução de: Laura Teixeira Motta. ISBN 9788535916461.

SEN, Amartya. **Desigualdade reexaminada**. 2. ed. Rio de Janeiro: Record, 2008. 301 p. Tradução de: Ricardo Doninelli Mendes. ISBN 9788501057051.

ZAMBAM, Neuro José. A teoria da justiça de Amartya Sen: as capacidades humanas e o exercício das liberdades substantivas. **EPISTEME NS**, v. 34, n.º 2, p. 47-70, 2014.

ZAMBAM, Neuro José; KUJAWA, Henrique Aniceto. As políticas públicas em Amartya Sen: condição de agente e liberdade social. **Revista Brasileira de Direito**, Passo Fundo, v. 13, n. 1, p. 60-85, mar. 2017. ISSN 2238-0604. Disponível em: <https://seer.imed.edu.br/index.php/revistadedireito/article/view/1486>. Acesso em: 15 ago. 2021. doi: <https://doi.org/10.18256/2238-0604/revistadedireito.v13n1p60-85>.

A cor da educação brasileira e o agravamento da desigualdade na pandemia: análise crítica a partir dos estudos de Amartya Sen

Débora Luz Squilante¹
Daniela de Figueiredo Ribeiro²

1 Introdução

O racismo estrutural é uma realidade presente na sociedade brasileira, sendo os dispositivos sociais responsáveis pela manutenção e reprodução das desigualdades raciais, incluindo o sistema de ensino. Com a pandemia causada pelo novo coronavírus, ocorreu um agravamento das desigualdades sociais entre brancos e negros. Nesta exposição, busca-se revelar dados sobre o enfrentamento da COVID-19 sob a perspectiva racial, além de demonstrar como o racismo tem sido reproduzido no sistema educacional.

O principal objetivo desse trabalho é aprofundar a discussão sobre o racismo estrutural a partir do contexto atual de adoecimento coletivo e em seguida, levantar propostas de transformação social a partir de duas obras do economista indiano Amartya Sen. A primeira obra selecionada foi **Desigualdade Reexaminada** (2017), devido aos estudos sobre desigualdade e a proposta de igualar capacidades, contrapondo-se às visões defensoras do aumento de renda como alternativa para melhoria da qualidade de vida. A segunda obra elegida foi **Desenvolvimento como Liberdade** (2010),

¹ Mestranda no Programa de Pós Graduação em Desenvolvimento Regional Centro Universitário Municipal de Franca - Uni - FACEF. deb.squilante@gmail.com

² Docente no Programa de Pós Graduação em Desenvolvimento Regional Centro Universitário Municipal de Franca - Uni - FACEF. danifiribeiro@yahoo.com.br

devido a compreensão sobre liberdades e privações. Com esses estudos, foi possível refletir sobre a desigualdade racial, as privações no espaço social e escolar e a necessidade de debate público com vozes oriundas de diferentes lócus social, como caminhos para a transformação social, discussões essenciais em um período de aprofundamento de privações e perdas de vidas humanas, especialmente negras.

Inicialmente, o artigo se divide em duas etapas, ambas constituintes do mesmo capítulo. A primeira realiza um levantamento de estudos da cidade de São Paulo, demonstrando as diferenças na oportunidade de enfrentamento na COVID-19 de acordo com o grupo racial a que os indivíduos pertencem. A segunda expõe a diferença de acesso e tratamento de alunos negros comparado com alunos brancos, sendo que o primeiro grupo se apresenta em desvantagem. Com a pandemia do novo coronavírus, a sociedade como um todo, incluindo as escolas, não investiram esforços para a continuidade dos estudos da população negra e nem se mobilizaram diante a maior vulnerabilidade deste grupo no enfrentamento do adoecimento coletivo.

2 Aprofundamento da desigualdade racial no Brasil pandêmico.

A discussão deste capítulo expõe dados e correntes teóricas sobre o racismo estrutural, mas com interesse principal em conhecer a realidade brasileira durante a pandemia sob o recorte racial, ademais de destacar um dispositivo social fundamental na formação humana e na capacidade de estimular a comunidade à participação social, a escola. Para o aprofundamento da questão racial, autores negros contemporâneos se fizeram presentes nesse capítulo, como Silvio Almeida (2020), Djamila Ribeiro (2020) e Sueli Carneiro. Com a finalidade de compreender a importância da instituição escolar, recorreu-se ao teórico da Psicologia do Desenvolvimento Humano Urie Bronfenbrenner (1996). E no que se refere a

problematizar as situações apresentadas e na aproximação com possíveis vislumbres de mudanças sociais, destaca-se Amartya Sen e a expectativa de maior participação social a partir da promoção do desenvolvimento como liberdade.

2.1 Pandemia: A contaminação do racismo na subjetividade humana

De acordo com informações apresentadas pela Organização Pan-Americana de Saúde (OPAS, 2021), o mundo enfrenta uma grave crise mundial desde o início de 2020, com a pandemia do novo coronavírus denominado Síndrome Respiratório Aguda Grave 2 (SARS-COV-2). As consequências são o adoecimento por Coronavirus disease 2019 (COVID-19), detectado na China em dezembro de 2019 e a imposição do distanciamento social para o controle da disseminação da população. A OPAS afirma que as medidas de distanciamento físico em grande escala e as restrições de movimento – popularmente conhecido como lockdowns – são capazes de conter a velocidade de transmissão da COVID-19, no entanto, reconhece que essas medidas são desvantajosas para grupos desfavorecidos que dependem do trabalho diário para a sua subsistência. Além disso, há grupos de pessoas que vivem em locais com superlotação de pessoas – no Brasil, identificado como periferias – e com escassos recursos para cumprimento das medidas protetivas. Como as medidas não farmacológicas são a melhor estratégia para diminuir a quantidade de adoecimentos, sequelas e mortes na população, a expectativa de órgãos internacionais como a OPAS é que os governos estejam preparados para detectar, isolar, testar e cuidar de todos os casos positivados, colocar em quarentena os contatos e ainda, empoderar e capacitar as populações para apresentarem respostas adequadas diante a situação.

As estratégias de saúde pública, apesar de abordarem características epidemiológicas, escancararam as desigualdades estruturantes do Brasil.

Afirma-se, a partir da leitura de diferentes estudos, que as pessoas negras estão morrendo mais de COVID-19, constituindo novos – e trágicos – dados comprobatórios do racismo estruturante que assola o país. Sabe-se que a cidade de São Paulo está entre as mais populosas do mundo, sendo o centro financeiro do Brasil, tornando imprescindível acompanhá-la no atual momento. Em julho de 2020, Nísida e Cavalcante, pesquisadores do Instituto Pólis, realizaram um estudo denominado “**raça e covid no município de São Paulo**”, o qual constatou que morreram mais negros em comparação com os brancos no município de São Paulo, sem que houvessem justificativas genéticas ou biológicas para tal. Os dados indicaram que a população negra tem tido menor acesso à saúde, ao isolamento social e maior vulnerabilidade socioeconômica. O aspecto raça /cor, embora não seja o único fator para desigualdade de acesso à saúde, interfere negativamente nas consequências da infecção pelo novo coronavírus. Os autores consideraram que há um fator de “enegrecimento” da pandemia no Brasil, pois há maior prevalência do vírus na população periférica, local em que se concentram mais a população negra. Além disso, no Brasil, há um rejuvenescimento das vítimas em comparação com outros países infectados, já que os dados constatarem que a população preta e parda de faixa etária jovem tem sido mais atingida e morrendo mais do que o esperado, considerando o critério de risco do covid-19 para a população idosa.

Para compreender esses dados, recorre-se a Almeida (2020) que aponta que a perpetuação do racismo acontece através de duas grandes práticas sociais, sendo a primeira a produção de ideias que forneçam explicações racionais para a desigualdade racial, naturalizando a percepção de que é “normal” ser negro e ter menor qualidade de vida e maior propensão a morrer precocemente. Segundo, práticas constituidoras de sujeitos que não se abalam com a discriminação e a violência racial, considerando “normal” que no mundo haja brancos e não brancos a partir da

crença da igualdade racial. Nesse trabalho, levanta-se a hipótese associativa do mito da democracia racial com a discrepância de mortes entre brancos e negros durante a pandemia que estamos enfrentando. A filósofa Sueli Carneiro (2011) sustenta que a branquitude é um sistema de poder fundado no contrato racial, o que impede a realização dos fundamentos da democracia através da consagração da hegemonia e subalternizações racialmente recortadas. Nesse tipo de sociedade de caráter estrutural racista, promove-se oportunidades diferentes de acordo com o grupo étnico-racial pertencente de cada indivíduo, sendo os brancos os beneficiários dessa divisão de poder. Os indicadores sobre as mortes dos negros durante os 18 meses de pandemia no Brasil em comparação com brancos, reforçam a tese de Carneiro (2011) de que a negritude se encontra inscrita no signo da morte, seja pelo discurso do “deixar morrer”, devido à desvalorização de vidas negras seja por omissões do Estado diante mortes evitáveis, como por exemplo, a menor ação estatal nas periferias, mesmo após a comprovação do mundo científico da necessidade de distanciamento social entre as pessoas para menor contaminação. Djamila Ribeiro, filósofa, escritora e acadêmica brasileira (2019) afirma a necessidade de ampliar as discussões sobre branquitude e negritude como forma de tirar da invisibilidade as desigualdades vivenciadas nas relações raciais. Para a autora, as pessoas brancas, geralmente, não pensam sobre o significado de pertencer a esse grupo, já que o debate racial é usualmente focado na negritude. Dessa forma, o mito da democracia racial continua como a força motriz do racismo brasileiro. Carneiro (2011) explica que esse mito desracializa a sociedade, fomentando distorções na compreensão da configuração das desigualdades sociais no Brasil, já que há uma minimização ou o não reconhecimento da significativa variável etnoracial nos estudos de desenvolvimento, economia e política. A consequência lógica da invisibilidade é a presente ausência desta questão na agenda política, como ocorreu,

na pandemia do covid-19. Destaca-se que a branquitude é também um traço identitário, porém marcado por privilégios e por uma posição social garantida por segregação, omissão, opressão e imposição da violência a outros grupos (RIBEIRO, 2020).

Na tentativa de mobilizar caminhos para a igualdade em um Brasil pós pandêmico, apresenta-se e discute-se os estudos do economista indiano Amartya Sen (2017). Para o autor, os seres humanos são profundamente diversos em suas características internas - como idade, sexo, talentos particulares e propensões a doenças - e externas - como ambientes sociais e naturais. Assim, torna-se um fato que a diversidade humana não é uma dificuldade, mas um aspecto fundamental na discussão sobre igualdade. Sen (2017) faz um alerta sobre o poder da retórica da igualdade dos homens, pois há uma tendência a desviar a atenção das diferenças, ignorando variações interpessoais e o fato de que a igual consideração de todos pode demandar um tratamento desigual em favor dos que estão em desvantagem. Com esse entendimento, há um aumento na necessidade de lidar com a diversidade de foco na avaliação da igualdade, diferindo bastante das abordagens tradicionais da igualdade, as quais se concentram nas variáveis de renda, riqueza ou felicidade. O autor reforça a importância dos estudos na área do desenvolvimento e economia sobre as diferenças entre classes, mas persiste na conscientização de que há outras diversidades que influenciam as vidas que os indivíduos podem ter e as liberdades que podem desfrutar. Assim, Sen (2017) afirma que ser negro em uma sociedade com disparidade racial poderá se constituir como barreira para possibilidades de funcionamentos em muitas circunstâncias e por isso, mesmo que haja correlações entre raça e classe, deve-se considerar especificamente as questões raciais. Devido ao seu local de origem e seus estudos aprofundados, o autor exemplifica essa discussão da seguinte forma (p.190):

Raça ou casta podem ser fatores com influência de longo alcance sobre muitos aspectos da vida diária – variando da garantia de emprego e atenção médica recebida até o tratamento justo pela polícia. As desigualdades na distribuição de renda e propriedade serão tipicamente parte da história, mas, de modo algum, seu todo.

No Brasil, o racismo estrutural apresenta características específicas, como o mito da democracia racial, o qual manteve a relação de poder mesmo após a abolição da escravidão. Para Almeida (2010), o racismo se concretiza através da desigualdade política, econômica e jurídica, especialmente em uma sociedade capitalista em que o racismo se tornou uma excelente tecnologia de controle social por meio da naturalização de salários mais baixos para trabalhadores pertencentes a grupos minoritários. Dessa forma, a desigualdade racial é um elemento constitutivo das relações mercantis e de classe, de tal forma que para se renovar o capitalismo – denominado de modernização – renova-se o racismo. Nesse cenário, os próprios trabalhadores brancos, quando em condições de baixos salários, não se atreverão a reivindicar melhores condições de trabalho por sabermos que, a qualquer tempo, podem ser substituídos por trabalhadores mais “baratos”, ou seja, negros ou imigrantes, os quais são disponibilizados no mercado como um exército reserva de mão de obra. A partir dessa exposição teórica, afirma-se que as discussões sobre classe não podem tratar a questão racial como algo a ser superado após o aumento de salários, pois essa concepção desconsidera enraizamentos históricos e a concretude das relações sociais. Na visão de Amartya Sen (2017), a extensão da desigualdade real de oportunidades com que as pessoas se defrontam não pode ser imediatamente deduzida da magnitude da desigualdade de rendas, já que a variedade de características físicas e sociais que afetam nossas vidas e fazem de nós o que somos influenciam no que podemos ou não realizar.

No ano de 2021, um novo estudo foi publicado por Nisida e Calvacante na Revista Brasileira de Direito Urbanístico, intitulado **“Racismo e os impactos da COVID-19 na população da cidade de São Paulo”**. O estudo reforça a situação desfavorável da população negra no enfrentamento da epidemia do coronavírus, apontando dados comprobatórios que indicam que a letalidade entre esse grupo é maior em todas as faixas etárias e em todos os níveis de escolaridade em comparação com a população branca. Os autores também denunciaram que somente em abril de 2020 se iniciou o correto preenchimento do campo raça / cor nos pacientes com covid-10 e que essa alteração se deu por pressões da sociedade civil - como movimento negro e a comunidade científica - sendo que desde 2017 essa informação é obrigatória pela portaria nº344 do Ministério da Saúde. Nisilda e Calvacante (2021), afirmam que a ausência do preenchimento não é apenas um erro burocrático do atendimento em saúde, mas que opera como uma das ações do racismo estrutural, pois desvaloriza a identificação de grupos vulneráveis pela sua raça, cor de pele ou etnia. A ocultação de dados, além de distorcer as diferentes realidades em que se vive no Brasil, impede a promoção de ações de redução de mortalidade dos grupos mais prejudicados no decorrer do período pandêmico.

Ademais, com esse estudo, os autores demonstraram que o número de óbito esperado entre pessoas jovens pretas e pardas deveria ser significativamente menor do que o esperado, considerando a faixa etária e em comparação com as pessoas brancas. E sobre questões de gênero, destaca-se que até o momento, morreram mais homens do que mulheres, e que na intersecção gênero e cor morreram mais homens negros do que mulheres negras. No entanto, ressalta-se que há uma discrepância altamente significativa entre as mulheres brancas e homens negros, comprovando a exposição da população negra e as menores condições de enfrentamento

diante o adoecimento por covid-19. Neste enquadramento, os autores supracitados reconhecem que a discussão sobre o racismo estrutural e a precarização do acesso de saúde não é atual, mas que continua sem valorização no debate público, principalmente no que tange a atestada menor expectativa de vida de grupos subalternos, os quais estão sujeitos a uma variedade de causas de morte evitáveis, tornando o covid-19 uma entre tantas.

De acordo com Amartya Sen (2010), em uma abordagem orientada para a liberdade, as liberdades participativas deveriam ser centrais na análise de políticas públicas, especialmente em uma sociedade com uma estrutura democrática e na qual a discussão pública e a participação social são elementos constitutivos da elaboração dessas políticas. E de forma oposta, na ausência de participação política, mesmo em contextos de renda elevada, o indivíduo é privado de uma liberdade importante. Ao se pensar na população negra, submetida a frequentes discriminações e privações de diversos tipos, afirma-se que as políticas públicas não podem apenas visar o aumento de renda, mas se direcionar para expandir as capacidades dos indivíduos e reconhece-las como meios e fins para a eliminação do racismo brasileiro. As liberdades participativas são indispensáveis para promover o lugar de fala dos negros brasileiros.

A filósofa Djamila Ribeiro (2020) esclarece que todos os grupos sociais têm direito ao lugar de fala, mas que historicamente algumas vozes foram silenciadas, enquanto outras ganharam o status de verdade absoluta. Para a autora, as epistemologias dominantes têm mantido o projeto de colonização brasileiro, reproduzindo relações de poder e controle através da opressão, da violência e da invisibilidade dos corpos negros. Os discursos construídos por grupos oprimidos são carregados de outros referências, geografias e possibilidades de existência, o que faz com que o grupo dominante deslegitime essas múltiplas vozes, percebidas como

ameaças ao status quo. Esse fenômeno é denominado de epistemicídio. Pessanha (2019) revela que a população negra foi excluída dos espaços econômicos, políticos e da produção de conhecimento, através da rejeição de suas produções intelectuais e da imposição ao trabalho informal ou desemprego. A autora denuncia a ausência da população negra nos espaços acadêmicos, seja no corpo docente, seja nas referências bibliográficas. Assim, dois movimentos são simultâneos e originados da epistemologia hegemônica branca: o extermínio sistemático dos saberes africanos e negação da capacidade de raciocínio e de produzir ciências da população negra.

Nesse contexto, Sen (2010), revela que as instituições democráticas não são dispositivos mecânicos e que o seu uso se vincula a oportunidades de articulação e participação disponíveis, sendo particularmente importante o papel desempenhado por grupos opositores e pela força da discussão pública. O autor afirma que o comprometimento com a liberdade individual não precisa atuar exclusivamente por meio de ações do Estado, sendo permitido o envolvimento de outras instituições, como organizações políticas e sociais, instituições não governamentais, mídia e outros meios de comunicação. Para Djamila (2020), esse movimento social contrahegemônico envolveria a responsabilidade da população branca (p. 85):

Numa sociedade como a brasileira, de herança escravocrata, pessoas negras vão experimentar racismo do lugar de quem é objeto dessa opressão, do lugar que restringe oportunidades por conta desse sistema de opressão. Pessoas brancas vão experimentar do lugar de quem se beneficia dessa mesma opressão. Logo, ambos os grupos podem e devem discutir essas questões, mas falarão de lugares distintos.

Dessa forma, todos os grupos sociais se perceberiam enquanto pertencentes a uma localização, seja essa privilegiada, seja subalterna. A interrupção de processos de repressão e hierarquias deve ser constituinte de um projeto nacional, o que significa o envolvimento das pessoas nas tomadas de decisões. Afirma-se que a escolha de valores sociais não deve ser feita exclusivamente por aqueles que se encontram em posições de mando e controle governamental. A liberdade para participar da avaliação crítica e do processo de formação de valores é essencial para a existência social de cada cidadão, além de fomentar discussões públicas que permeiam o reconhecimento da injustiça (SEN, 2010). O projeto nacional a que se refere este trabalho se vincula a proposta de desenvolvimento como liberdade proposta pelo economista indiano Amartya Sen. O autor aprofunda a discriminação entre desenvolvimento com enfoque no crescimento econômico e desenvolvimento focal na liberdade. A liberdade está relacionada aos processos de tomada de decisão e as oportunidades de obter resultados valiosos para os seres humanos, os quais tem razão em valorizar. Nesse sentido, a liberdade para participar de debates públicos e de interações sociais possui um papel construtivo na formação de valores e éticas. Os níveis de renda real dispostos pelas pessoas são importantes pela sua correspondência a aquisição de bens e serviços e da possibilidade de usufruir padrões de vida proporcionados por estas aquisições. No entanto, o enfoque na expansão do acúmulo de capital, não é capaz de aferir sobre as oportunidades que as pessoas têm razões para valorizar e que não estão diretamente ligadas à prosperidade econômica, como a liberdade para viver uma vida longa, ter um emprego prazeroso, participar ativamente de sua comunidade e escapar da morbidez evitável.

Ressalta-se, novamente, a importância da diversidade humana na avaliação da desigualdade, já que as diversidades antecedentes – sexo,

idade, classe – estão entre os fatores decisivos por trás das liberdades desiguais que as pessoas têm no mundo em que vivemos (SEN, 2020). Essa compreensão é essencial para a formulação de políticas públicas que levem em consideração os grupos com menores condições de enfrentamento da pandemia, como a população negra, que além de ter menor acesso ao sistema de saúde de qualidade, possui uma variedade de riscos cumulativos de mortes evitáveis e um estreitamento do lugar de fala e de participações políticas.

2.1.1 A Cor da educação brasileira

As escolas brasileiras são consideradas como uma complexa rede de proteção social, já que além do cumprimento do artigo 205 da constituição cidadã que impõe que a Educação é direito de todos e dever do Estado e da família, elas acolhem necessidades globais, como alimentação e acompanhamento socioeducativo. A escola é responsável pelo desenvolvimento humano e as relações que ali ocorrem afetam diretamente os indivíduos. De acordo com Urie Bronfenbrenner (1996), formulador do modelo bioecológico de desenvolvimento humano, o desenvolvimento se daria em um processo de continuidades e mudanças das características pessoais e grupais que surgem ao longo do ciclo vital e das gerações. Conforme proposto pelo autor, as relações que os indivíduos fundam em seus ambientes imediatos, assim como contextos sociais mais amplos – formais ou informais – influenciam na qualidade do percurso desenvolvimento. Nessa perspectiva teórica, os processos proximais oferecidos pelo ambiente externo são essencialmente importantes, como as atividades cotidianas de interação com outros indivíduos, objetos e símbolos sociais. Ao se pensar na criança e no adolescente, os processos proximais ocorrem com a família e com a escola, sendo a última o local em que os sujeitos permanecem parcialmente ou integralmente no dia a dia. Na escola, os processos proximais

acontecem na sala de aula, nos intervalos, brincadeiras em grupo, momentos individuais com o professor e por meio de atividades simbólicas - por serem específicas do contexto escolar -, como a correria das crianças após escutarem o “sinal”. Este sinaliza a formalização dos movimentos diários, como a entrada na sala de aula, a permissão para o intervalo ou como aviso do término do dia escolar. Com a pandemia as crianças foram afastadas de suas atividades escolares, perdendo abruptamente sua rotina e seu locus de socialização, aprendizagem e proteção.

De acordo com dados do Ministério da Educação (2021), a pandemia ampliou as disparidades econômicas e sociais, impactando seriamente a Educação. O fechamento das escolas foi uma das estratégias adotadas para contenção da contaminação do coronavírus, e como consequência imediata, as escolas fizeram uso de modalidades alternativas do ensino presencial, como ensino online síncrono ou assíncrono. Estima-se que em todo o mundo, 40 milhões de crianças em idade pré escolar, até os 6 anos de idade, podem ter perdido o ano letivo, idade essencial para o desenvolvimento das habilidades sociais e escolares. Os estudantes do ensino fundamental e ensino médio se diferiram drasticamente no aproveitamento do ano letivo não presencial e há uma variedade de causas para essa diferença. Uma delas é que em no ambiente doméstico, os alunos do ensino fundamental dependeram mais de seus pais para receberem instruções, e muitos pais não tiveram como disponibilizar organização do espaço e dos recursos materiais - como aparelho celular ou computador - tempo ou conhecimento adequados. Nesse cenário, reflete-se sobre a diversidade das famílias brasileiras, histórias de vida, condições de existência antes e durante a pandemia e as privações de liberdades impostas. Sabe-se que ocorreu um estreitamento significativo dos processos proximais das crianças e adolescentes brasileiros, independente do acesso à escola pública e privada. No entanto, há grupos ainda mais vulneráveis,

pois historicamente foram excluídos ou incluídos com maus tratos nas escolas brasileiras, e com a pandemia, a cor negra, antes alvo de diferentes privações, tornou-se sem cor, tamanha invisibilidade.

Desde o período escravocrata, negro e escravos são compreendidos como sinônimos no imaginário social coletivo. Nessa construção social subjetiva, ambos tiveram a condição de sujeito negada, mesmo que economicamente ativos, seja pelo trabalho escravo, seja após a abolição no subemprego (FONSECA, 2016). De acordo com Almeida (2020) A imposição do negro à condição de objeto é perpetuada através da constituição do racismo como uma ideologia, a qual molda o inconsciente. A clivagem racial é formada por condições estruturais e institucionais, e a partir da constituição historicamente inconsciente, os afetos e as verdades são perpassados, independente da ação consciente do existir. Enquanto dispositivo institucional, a escola tem reforçado as percepções racistas ao apresentar um mundo em que negros e negras não realizaram contribuições importantes para o campo da história, literatura, ciência e afins. O sistema educacional pertence a um todo complexo imaginário social que não se dedica a apresentar realidades materiais e as relações concretas, mas as representações e as ideologias que temos ao interagir com as relações concretas, e assim, uma pessoa não nasce com a cor negra ou branca, mas torna-se a partir do momento em que sua vivência se conecta com uma rede de sentidos compartilhados coletivamente, sendo que essa rede está viva anteriormente à formação da consciência e dos afetos de cada indivíduo. No cenário de educação básica, os estudos de Cerqueira (2010) apontaram que os estudantes negros percebem a escola como um lugar hostil, com preconceitos e insultos raciais. Para o autor, o corpo negro é frequentemente alvo da violência simbólica no contexto escolar através de insultos, apelidos e xingamentos. A presença marcante da violência é uma das causas da evasão escolar, tendo em vista que há mais alunos negros

que abandonam a escola do que brancos. E um dos mecanismos de auto-defesa frequentemente observado neste estudo foi a auto invisibilidade, ou seja, diante o medo de se manifestar e do sentimento de vergonha, os alunos negros buscam formas de não serem vistos na sala de aula, como por exemplo, ficar em silêncio, não se sentar à vista do professor e não fazer perguntas sobre o conteúdo. Outra estratégia de defesa é o envolvimento com agressões físicas, já que no nível do discurso não há outros discursos que se contraponham em relação a inferioridade de alunos negros, pois o racismo também foi naturalizado e suposto como “algo comum” no cotidiano escolar.

Em 2019, a organização Todos pela Educação, apresentou os dados dos reflexos da realidade exposta acima (p.1):

Em 2019, apenas 65,1% dos jovens pretos e 66,7% dos pardos de 15 a 17 anos frequentavam o Ensino Médio, frente a 79,2% dos brancos. Já a conclusão dessa etapa até os 19 anos era uma realidade para apenas 58,3% dos jovens pretos e 59,7% dos pardos em 2019, contra 75% dos jovens brancos. Mas, nessa fase educacional, o principal problema apontado não é a falta de vagas para os jovens cursarem o Ensino Médio: isso é reflexo, em grande medida, da defasagem de aprendizagem que vai se acumulando ao longo da trajetória escolar. Ao final do 3º ano do Ensino Médio, os alunos brancos com aprendizagem adequada em Língua Portuguesa e Matemática, em 2017, eram 40,8% e 16%, respectivamente. Já entre os pretos e pardos esses percentuais eram 21,7% e 24% em Língua Portuguesa e 4,1% e 5,7% em Matemática, nesta ordem.

A Geledés Instituto da Mulher Negra, organização da sociedade civil, juntamente com a Brazil Fundantion coletaram e analisaram dados sobre os estudantes negros localizados no Brasil, especialmente meninas negras, e em seguida publicaram o trabalho de acesso online e gratuito, como “A

educação de meninas negras em tempos de pandemia: O aprofundamento das desigualdades”, no ano de 2021. Esse documento tem como objetivo demonstrar que a privação de direitos e as desigualdades raciais e de gênero têm início na primeira infância, refletindo em trajetórias escolares e de vida diferentes de meninas e meninos negros e brancos, e que com a pandemia, houve o agravamento das disparidades. Com o fechamento das escolas, as crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade foram levados a evasão, e uma das causas principais é por não terem condições de realizarem atividades pedagógicas remotas, independente da mediação das tecnologias digitais, as quais também não estão iguais presentes nos domicílios brasileiros, principalmente em regiões rurais. Na coleta de dados, estimou-se que o direito universal à educação está sendo violado durante a pandemia e que no período de distanciamento social e fechamento das escolas, havia três vezes mais não brancos sem acesso à educação do que brancos. Sobre as faixas de rendimento na cidade de São Paulo, a pesquisa evidenciou que 57,53% das famílias negras e 53,38% das famílias inter-raciais necessitaram do auxílio emergencial pago pelo governo federal durante a pandemia, ao passo que apenas 10% das famílias brancas também precisaram. A justificativa é que antes mesmo da pandemia, as famílias negras e pardas já viviam com níveis menores de renda e no decorrer da pandemia, a renda decaiu ainda mais.

O relatório da Geledés priorizou territórios periféricos já que há maior concentração da população negra, sendo possível apreender a realidade educacional desse grupo de estudantes no período de isolamento social. Destaca-se que no aspecto *número de estudantes que tiveram acesso ao material didático durante a pandemia*, os dados indicaram disparidades expressivas: *“enquanto 60,98% do total das meninas negras tiveram acesso a material didático pedagógico, esse indicador é de 81,94% para meninos negros, 93,75% para meninas brancas e 100% para os meninos*

brancos” (p. 40). No aspecto sobre a *realização ou não das atividades pedagógicas*, observou-se que 70,65% do total de pessoas participantes desta pesquisa estavam realizando as atividades durante a pandemia, mas quando estes dados são vistos por um recorte racial, o indicador aponta para 58,54% entre as meninas negras, 76,39% para meninos negros, 87,5% meninas brancas e 92% meninos brancos. E na análise desses dados juntamente com o aspecto de *frequência semanal com que estudantes realizam atividades remotas*, evidenciou-se que alunos brancos e do sexo masculino tem tido mais tempo e mais oportunidades para prosseguirem sua escolarização no período de pandemia. Djamilia Ribeiro (2019) desvela o uso que as instituições fazem das identidades para oprimir ou privilegiar, promovendo a manutenção do homem branco e do eurocentrismo no seio de sociedades coloniais. A filósofa sustenta a importância de as feministas negras refletirem sobre a linguagem dominante e como ela é utilizada na manutenção do poder e do apartamento das oportunidades de um sistema educacional justo. Outra estratégia defendida por Ribeiro (2020), é a ampliação dos debates sobre ações afirmativas e compartilhamento de informações acerca das políticas públicas de combate à desigualdade racial e pela promoção da diversidade. No âmbito da educação básica, a valorização de várias existências e de referências positivas da população negra beneficia toda a sociedade, pois constroem subjetividades negras com aceitação positiva de sua história e rompem com visões hierarquizadas.

No ano de 2003, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), Lei nº 9.394/96 foi alterada, o que tornou obrigatório o ensino da história e da cultura africana e afro-brasileira, sendo decretada a Lei nº 10.639. A partir desta alteração, o conteúdo programático dos estabelecimentos de ensino fundamental e médio devem incluir o estudo da História da África e dos Africanos, a luta dos negros no Brasil, a cultura negra brasileira e o negro na formação da sociedade nacional, resgatando a

contribuição do povo negro nas áreas social, econômica e política pertinentes à História do Brasil, sendo estes mesmos conteúdos ministrados no âmbito de todo o currículo escolar, principalmente nas áreas de Educação Artística e de Literatura e História Brasileiras (MEC, SECADI, 2012). Após quase 20 anos da promulgação desta Lei, e com quase 2 anos de pandemia, questiona-se: O quão grave é seleção por cor na educação brasileira? Até quando as escolas se isentarão de sua responsabilidade e reconhecerão suas ações com lentes brancas? E até quando vamos romantizar histórias de mulheres negras como guerreiras, enquanto não há nada de bonito em ser marginalizada, maltratada, invisibilizada e ensinada a ser objeto, ora por ser mulher, ora por ser negra, ora por ser além de mulher, negra?

Essas respostas não caberiam no espaço deste capítulo, assim como não poderiam ser escritas apenas por uns lócus social e político, mas encontra-se em Amartya Sen um feixe de esperança para o desenvolvimento que queremos e acreditamos, posto que a diversidade brota apenas em solos com liberdade. Para Sen (2010), os fatores econômicos e sociais, como a supracitada educação básica são importantes por si mesmos e pelo papel que desempenham quando oferecem às pessoas oportunidades de enfrentar o mundo com coragem e liberdade. Para tal se faz necessária a criação de condições nas quais os indivíduos tenham oportunidades reais de julgar o tipo de vida que gostariam de conduzir e que com justiça valorizam, opondo-se ao ajustamento psicológico frente a imposição a viver uma vida indigna. Afirma-se (SEN, 2010) que indivíduos destituídos têm inclinação a conformar-se com sua privação devido a sua necessidade imediata de sobrevivência e podem, por causa deste fato, não ter coragem de exigir mudanças radicais, e como consequência final ajustam seus desejos e expectativas àquilo que sem nenhuma ambição consideram executável. Nessa perspectiva, a liberdade de expressão e a escolha democrática são necessárias para que as pessoas expressem publicamente o que valorizam,

principalmente porque a análise crítica da sociedade, ao contrário daquela sistematicamente imposta, requer comunicação e diálogos abertos, sendo as liberdades políticas e civis centrais para esse processo. Em relação a pandemia e o enfrentamento da mesma, é imprescindível discutir o desenvolvimento brasileiro e o projeto nacional que queremos, pois como afirmou Sen (2020, p. 147) *“os papéis de heterogeneidades pessoais, diversidades ambientais, variações no clima social, diferenças de perspectivas relativas e distribuições na família têm de receber as sérias atenções que merecem na elaboração das políticas públicas”*.

A pandemia agravou as desigualdades brasileiras, especialmente em relação às desigualdades raciais. Afirma-se que a educação formal, enquanto instituição formadora, tem como dever contribuir para a constituição de povos interessados pelo debate público e que participem ativamente de situações de adversidades severas, como pandemias mundiais. A complexidade da situação atual requer múltiplas vozes, experiências e atuações coletivas, mas esse cenário apenas será possível caso as pessoas tenham liberdades equitativas de participação social, independente de sua diversidade, oposto a isto, com a diversidade como valor social positivo e agregador na resolução de problemas sociais.

3 Considerações finais

O enfoque na capacidade e na aceitação da diversidade no debate público e no planejamento de políticas públicas, revelam a possibilidade de enfrentamento do racismo estrutural brasileiro. Ressalta-se a importância do olhar crítico de cada cidadão, especialmente no que tange ao reconhecimento da existência da distribuição de privilégios desiguais de acordo com o pertencimento a um grupo étnico-racial. Os movimentos de invisibilidade e visibilidade constituem a dinâmica do racismo, trazendo uma variedade de privações para a população negra, e conseqüentemente, para

o desenvolvimento do país, que é formado majoritariamente por negros. Com o agravamento das desigualdades raciais na pandemia, propõe-se a ampliação do debate em relação ao uso que as instituições escolares fazem das identidades do povo brasileiro e de que modo seus discursos e ações estão enraizadas nos ideais hegemônicos e discriminatórios de embranquecimento da população. Conclui-se que as privações de liberdade causadas pelo racismo brasileiro são impeditivas de um projeto de desenvolvimento nacional que tenha como foco as pessoas e a qualidade de suas vidas.

Referências

- ALMEIDA, S, L. **Racismo Estrutural**. São Paulo: Editora Jandaíra, 2020.
- BRONFENBRENNER, U. **A ecologia do desenvolvimento humano: experimentos naturais e planejados**. Porto Alegre: Artes Médicas, 1996.
- CARNEIRO, S. **Racismo, sexismo e desigualdade no Brasil**. São Paulo: Selo Negro, 2011.
- CERQUEIRA, A, M. A MÍSTICA DO RACISMO: NARRATIVAS DE ESTUDANTES NEGRAS/OS UNIVERSITÁRIOS SOBRE RACISMO NA EDUCAÇÃO FORMAL. **Revista Eletrônica de Graduação e de Pós Graduação em Educação Universidade Federal de Jataí**, vº 6, n.2. Disponível: < <https://www.revistas.ufg.br/rir/article/view/32863>>. Acesso: 20 de ago de 2021.
- FONSECA, M.V. A população negra no ensino e na pesquisa em história da educação no Brasil. In: **A História da educação dos negros no Brasil**, Fonseca; Suraya (org), RJ, 2016.
- GELEDÉS, Instituto da Mulher Negra. **A educação em tempos de pandemia: o aprofundamento das desigualdades**. Coord. Sulaine Carneiro, 1º ed. São Paulo: Geledés, 2021, livro eletrônico. Disponível em: < <https://www.geledes.org.br/a-educacao-de-meninas-negras-em-tempos-de-pandemia-o-aprofundamento-das-desigualdades-2/>>. Acesso: 20 de ago, 2021.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (MEC). **Práticas pedagógicas de trabalho com relações étnico-raciais na escola na perspectiva da Lei nº 10.639/03** / Nilma Lino Gomes (org.). 1. ed. -- Brasília : MEC ; Unesco, 2012.

NISIDA, V. C; CAVALCANTE, A. C. Raça e covid no município de São Paulo. Site **polis.org.br**, jul de 2020. Disponível em: <<https://polis.org.br/estudos/raca-e-covid-no-msp>>. Acesso: 24 ago. 2021.

NISIDA, V. C; CAVALCANTE, A. C. Racismo e impactos da COVID-19 na população da cidade de São Paulo. **Revista Brasileira de Direito Urbanístico (RBDU)**. Belo Horizonte, ano 6. nº 10. P. 151-172, jan./jun, 2021. Disponível em: <https://polis.org.br/publicacoes/racismo-e-impactos-da-covid-19-na-populacao-da-cidade-de-sao-paulo/>>. Acesso: 20 de ago de 2021.

ORGANIZAÇÃO PAN AMERICADA DE SAÚDE (OPAS). **Folha informativa sobre COVID-19**. 2021. Disponível em: <<https://www.paho.org/pt/covid19>>. Acesso: 20 de ago de 2021.

PESSANHA, E. A. M. DO EPISTEMICÍDIO: AS ESTRATÉGIAS DE MATAR O CONHECIMENTO NEGRO AFRICANO E AFRODIASPÓRICO. **Revista Problemata: Revista Internacional de Filosofia**, v.10, nº2, edição especial, 2019. Disponível em: < <https://periodicos.ufpb.br/ojs/index.php/problemata/article/view/49136>>. Acesso: 24 de ago. 2021.

RIBEIRO, D. **Lugar de fala**. São Paulo: Editora Sueli Carneiro; Jandaíra, 2020.

RIBEIRO, D. **Pequeno manual antirracista**. São Paulo: Editora Companhia das Letras, 2019.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Editora Companhia das Letras, 2010.

SEN, A. **Desigualdade Reexaminada**. Rio de Janeiro: Editora Record LTDA, 2017.

TODOS PELA EDUCAÇÃO (org). **ANÁLISE: ENSINO A DISTÂNCIA NA EDUCAÇÃO BÁSICA FRENTE À PANDEMIA DA COVID-19**. Nota técnica, Abr. 2020. Disponível em: <https://www.todospelaeducacao.org.br/_uploads/_posts/425.pdf>. Acesso: Acesso: 24 de ago. 2021.

O direito à liberdade individual em Amartya Sen: impactos da pandemia Covid-19 sobre as condições de escolha

*Simone Paula Vesoloski*¹

*Érica Vanessa Santori*²

*Neuro José Zambam*³

1 Introdução

A liberdade é compreendida como um valor importante, como uma oportunidade, uma conquista que cada indivíduo possui e se perfectibiliza por meio das escolhas que cada um tem a capacidade de concretizar, assim, de acordo com Amartya Sen, ela é imprescindível para propiciar o desenvolvimento da sociedade.

O objetivo dessa pesquisa está pautado em destacar a importância da liberdade que cada cidadão possui dentro da sociedade democrática contemporânea. Nesse passo, a partir dessa pesquisa objetivou-se analisar a importância da liberdade que cada cidadão possui e pode de fato

¹ Mestranda bolsista PROSUP/CAPES do Programa de Pós Graduação em Direito - Faculdade Meridional, IMED - Passo Fundo/RS. Membro do Centro Brasileiro de Pesquisas sobre a Teoria da Justiça de Amartya Sen (IMED-Passo Fundo) e do Grupo de pesquisa Trabalho e Capital: Retrocesso Social e Avanços Possíveis da UFRGS. Bacharel em Direito pela Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões - URI Erechim/RS. E-mail: simonels17@hotmail.com. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1355468920025819>.

² Mestranda em Direito pela Faculdade Meridional IMED (Passo Fundo/RS), membro do grupo de pesquisas Criminologia, Violência e Controle; Cidadania, debate público e seguridade social a partir de Amartya Sen; Psicologia do Testemunho Aplicada ao Reconhecimento de suspeitos vinculados a IMED. Pós-graduada em Ciências Criminais pela instituição Luiz Flávio Gomes (LFG) e Gestão Pública pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). Bacharel em Direito pela Universidade de Passo Fundo (UPF). E-mail: ericasantori@gmail.com. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1785083988639517>.

³ Possui estágio de Pós-Doutorado em Filosofia na Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS). Doutor em Filosofia pela PUCRS. Professor do Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade Meridional (IMED) - Mestrado. Professor do curso de Direito (Graduação e Especialização) da Faculdade Meridional (IMED) de Passo Fundo. Membro do Grupo de Trabalho, Ética e Cidadania da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Filosofia (ANPOF). Coordenador Líder do Centro Brasileiro de Pesquisa sobre a Teoria da Justiça de Amartya Sen. E-mail: neuro.zambam@imed.edu.br; neurojz@gmail.com. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6893744456793355>.

exteriorizar. Sendo assim, o presente trabalho abordou a compreensão da liberdade individual segundo Amartya Sen.

Ainda, por saber que a liberdade é afetada e muitas vezes violada por alguns fatores que ecoam dentro da sociedade, perscrutou-se trazer nesta pesquisa como ocorrem e quais são os fatores que privam o pleno exercício de liberdade do indivíduo. Por conseguinte, diante do atual cenário pandêmico, buscou-se averiguar quais os efeitos que fragilizam e restringem a liberdade individual interligada ao direito à escola, haja vista que a pandemia causou afastamento de muitos alunos, que, além de não poderem acompanhar as aulas devido às restrições impostas pelas autoridades competentes com o propósito de minimizar a disseminação do coronavírus, não puderem sequer acompanhar as aulas *online* por vários fatores, seja por não ter acesso a internet, seja por não ter um telefone móvel, um *notebook* ou outra especificidade.

Desse modo, a liberdade e o direito à educação foram afetados diretamente. A partir do entendimento de Sen, a liberdade tem um valor imensurável para cada indivíduo e efetivá-la é necessário. Sabe-se que existem vários aspectos que podem interferir e restringir a liberdade, assim considerando, Sen parte do pressuposto que a remoção da privação de liberdade é fundamental e oportuniza o desenvolvimento da sociedade como um todo, assim, em vista do atual cenário que se demonstra ainda instável, é importante conhecer a realidade para entender, analisar e criar alternativas para melhor lidar com situações fáticas que limitam ou violam a liberdade.

Diante disso, a partir do olhar e da compreensão de Sen, é importante combater e remover as injustiças e, sempre que possível prevenir as injustiças evitáveis. A partir dessa pesquisa acredita-se que a sociedade precisa reconhecer a liberdade como um valor universal e inerente a qualquer pessoa, erradicando formas de privação que se reproduzem dentro da

sociedade democrática de direito e de justiça. A metodologia utilizada compreendeu o método indutivo, com pesquisa bibliográfica.

2 Conceito e perspectiva sobre liberdade

Dentre os mais variados direitos expressos na Constituição Federal atual, a liberdade constitui um direito fundamental e imprescindível para todas as pessoas. Garantir sua efetividade é essencialmente importante para maximizar a dignidade do ser humano e também para a estrutura democrática do Estado, não há vida digna sem que cada pessoa possa expressar suas vontades, escolhas, convicções e concretizá-las.

Desse modo, Potiguar (2012) compreende a liberdade como um direito, além do mais, ele explicita que ter liberdade possibilita que uma comunidade norteadada de princípios, composta por indivíduos que se reconhecem livres possam ser também coautores das leis que regem suas vidas em comum, “ela é a possibilidade real de agir” (POTIGUAR, 2012, p 120).

A liberdade é um direito relevante e fundamental para qualquer indivíduo, e está liberdade não se restringe apenas ao fato de estar ‘livre’, mas ter a liberdade nos mais variados aspectos da vida em sociedade. Nessa perspectiva, Amartya Sen (2000), compreende que a liberdade propicia o potencial das pessoas para cuidarem de si mesmas e para influenciar as demais pessoas. Assim, o autor acredita que ter mais liberdade para fazer as coisas é muito importante para cada indivíduo e também porque favorece a oportunidade desse indivíduo ter resultado valioso.

A liberdade é valiosa por pelo menos duas razões diferentes. Em primeiro lugar, mais liberdade no dá mais oportunidade de buscar nossos objetivos, tudo aquilo que valorizamos. Ela ajuda, por exemplo, em nossa aptidão para decidir viver como gostaríamos e para promover os fins que quisermos fazer avançar. Esse aspecto de liberdade está relacionado com nossa destreza para realizar o

que valorizamos, não importando qual é o processo através do qual essa realização acontece. Em segundo lugar, podemos atribuir importância ao próprio processo de escolha. Podemos, por exemplo, ter certeza de que não estamos forçados a algo por causa de restrições impostas por outros. (SEN, 2011, p. 262).

Nesse diapasão, Sen (2000) salienta que a liberdade é uma conquista da humanidade, sendo que é por meio dela que o ser humano vive, luta e atua. A vida sem liberdade não é possível, ela é imprescindível, ela é compreendida como um espaço íntimo de cada indivíduo, centrada no livre arbítrio, sem a interferência ou imposição de outrem, principalmente do Estado.

Destarte, Sen (2000) salienta que o sentido da liberdade não está ligada somente com a expansão e gozo da liberdade em si que pode se dar a partir do desenvolvimento, do aumento de renda pessoal, da industrialização, do avanço tecnológico ou da modernização social, mas a liberdade depende de vários outros fatores, como por exemplo, disposições sociais, econômicas e os direitos civis.

Nesse sentido, Sen (2000) defende que de nada adianta falar em liberdade que cada ser humano possui para fazer algo que, na prática, ele esta privado em decorrência de condições objetivas para realizar.

Assim, segundo Sen (2000) a liberdade expressa à ausência de impedimentos externos, onde cada indivíduo pode ser ou realizar aquilo que deseja sem a interferência ou coerção de outrem, possibilitando que ele viva de acordo com suas próprias preferências e escolhas, ainda, ter liberdade trata das condições reais de exercício de um direito, o sentido de liberdade para ser ou fazer, que seria uma liberdade efetiva do ser humano para realizar os próprios projetos.

Nessa linha, Sen (2000) aborda que é necessário examinar as respectivas liberdades efetivas das pessoas, focando nas liberdades formais e no

modo de como essas liberdades podem concretizar a liberdade de fato. Essa liberdade efetiva pressupõe a conquista de cada indivíduo, os meios que cada um perfectibiliza seus projetos e suas idealizações, é a capacidade que reflete na própria liberdade de escolha.

Muitos autores acreditam que o desenvolvimento pode contribuir como precursor da liberdade do indivíduo, porém, como já mencionado, esta expansão e efetivação da liberdade depende de outras influências. Nesse sentido, Sen (2000) destaca que a liberdade também é fundamental para o processo de desenvolvimento, citando duas razões:

1º A razão avaliatória: a avaliação do progresso tem de ser feita verificando-se primordialmente se houve aumento na liberdade das pessoas.

2º A razão da eficácia: a realização do desenvolvimento depende inteiramente da livre condição de agente das pessoas. (SEN, 2000, p. 18).

Neste sentido, a razão avaliatória concentra-se especificamente na liberdade, já a segunda razão se desloca na questão de entender e observar a liberdade de tipos distintos, sendo assim “a livre condição de agente não só é, em si, uma parte “constitutiva” de desenvolvimento, mas também contribui para fortalecer outros tipos de condições de agentes livres”. (SEN, 2000, p 19). A vida do ser humano se mede também pela capacidade, “de escolher uma vida que se tem razão de valorizar”, (SEN, 2000, p.94) e por aquilo que cada indivíduo alcança ou realiza.

As liberdades não são apenas os fins primordiais do desenvolvimento, mas também os meios principais. Além de reconhecer, fundamentalmente, a importância avaliatória da liberdade, precisamos entender a notável relação empírica que vincula, umas às outras, liberdades diferentes. Liberdades políticas (na forma de liberdade de expressão e eleições livres) ajudam a promover a segurança econômica. Oportunidades sociais (na forma de serviços de educação e saúde) facilitam a participação econômica. Facilidades econômicas (na forma de oportunidade de participação no comércio e na produção) podem

ajudar a gerar a abundância individual, além de recursos públicos para os serviços sociais. Liberdades de diferentes tipos podem fortalecer umas às outras. (SEN, 2010, p. 26).

Nesse viés, Sen (2000) entende que o que as pessoas conseguem realizar é influenciado por oportunidades, liberdades, poderes, e por condições habilitadoras que propiciam a capacidade de cada indivíduo, e tudo isso se dá através do exercício das liberdades das pessoas como, por exemplo, “a liberdade para participar de uma escolha social e da tomada de decisões públicas que impelem o progresso dessas oportunidades”. (SEN, 2000, p. 19). Essa liberdade ou estar habilitado para alcançar as realizações torna a vida mais prazerosa e rica, possibilitando que ele alcance aquilo que valoriza. A partir desse entendimento surge o papel da liberdade substantiva.

A liberdade substantiva para Sen (2000) é fruto do desenvolvimento, podendo ser conceituada como a liberdade de participação política ou a oportunidade de receber uma educação básica, boa saúde ou assistência médica, e esses fatores de fato são liberdades e direitos que contribuem para o progresso econômico, ou seja, para o desenvolvimento. E essa ideia de liberdade como oportunidade, reforça a liberdade como aquilo que cada indivíduo valoriza para a sua vida e como a liberdade substantiva proporciona a continuidade para seguir com os objetivos valiosos que cada indivíduo considera importante para sua vida.

Sen (2000) conceitua as liberdades instrumentais definindo-as como as liberdades políticas e civis, facilidade econômica, oportunidades sociais, garantias de transparência e segurança protetora, defendendo que essas liberdades são necessárias para obter o desenvolvimento almejado. “Essas liberdades instrumentais podem contribuir para a capacidade geral de a pessoa viver mais livremente, mas também têm o efeito de complementar umas às outras”. (SEN, 2000, p. 55).

Sen (2000) retrata que as liberdades não podem ser avaliadas de modo único, mas sim vinculada com todas as formas de liberdade e essas liberdades são os principais meios do desenvolvimento “liberdades de diferentes tipos podem fortalecer umas às outras”. (SEN, 2000, p. 26). O desenvolvimento se concretiza com a melhoria da qualidade de vida que cada indivíduo leva e da liberdade que é desfrutada.

Nesse passo, Sen (2000) defende que o desenvolvimento esta interligado com a liberdade, nesse sentido:

O desenvolvimento tem de estar relacionado, sobretudo com a melhora da vida que levamos e das liberdades que desfrutamos. Expandir as liberdades que temos razão para valorizar não só torna nossa vida mais rica e mais desimpedida, mas também permite que sejamos seres sociais mais completos, pondo em prática nossas volições, interagindo com o mundo em que vivemos e influenciando esse mundo. (SEN, 2000, p.29).

Partindo do pressuposto que as diferentes formas de liberdade podem concretizar o desenvolvimento em si e possibilitar a exteriorização de escolhas individuais e coletivas, é importante ressaltar que apesar das liberdades serem importantes e necessárias para todos os indivíduos, existe um número expressivo de pessoas que sofrem com a privação do pleno exercício da liberdade.

3 Privações que limitam o pleno exercício de liberdade

Em relação aos direitos de liberdade, Bobbio (2004) ressalta que os homens são iguais, evidenciando que essa igualdade estaria ligada no gozo de liberdade, “cujo significado é de que todos os homens nascem iguais na liberdade” (BOBBIO, 2004, p. 65), porém frisa que essa universalidade “na atribuição e no gozo dos direitos de liberdade não vale para os direitos sociais, e nem mesmo para os direitos políticos, diante dos quais os

indivíduos são iguais só genericamente, mas não especificamente.” (BOBBIO, 2004, p. 65).

Nessa perspectiva, Bobbio relata que durante séculos mulheres foram privadas de votar, o direito era relativo e exclusivo somente para os homens. “Os direitos de liberdade só podem ser assegurados garantindo-se a cada um o mínimo de bem-estar econômico que permite uma vida digna.” (BOBBIO, 2004, p. 207). Porém sabe-se que nem sempre estes direitos, essas liberdades prevalecem, elas sofrem privações.

Ademais, Sen (2000) menciona que as liberdades substantivas são o fruto do desenvolvimento, caracterizada pela “oportunidade econômica, liberdade política, poderes sociais, e por condições de boa saúde, educação básica” (SEN, 2000, p. 19), contudo, ele ressalta que o desenvolvimento requer a remoção das privações de liberdade.

Desse modo, Sen (2000) elenca e vincula as principais fontes de privação de liberdade:

“[...] pobreza e tirania, carência de oportunidades econômicas e destituição social sistemática, negligência dos serviços públicos e intolerância ou interferência excessiva de Estados repressivos. A despeito de aumentos sem precedentes na opulência global, o mundo nega liberdades elementares a um grande número de pessoas, talvez até mesmo à maioria. Às vezes a ausência de liberdades substantivas relaciona-se diretamente com a pobreza econômica, que rouba das pessoas a liberdade de saciar a fome, de obter uma nutrição satisfatória ou remédios para doenças tratáveis, a oportunidade de vestir-se ou morar de modo apropriado, de ter acesso a água tratada e saneamento básico. Em outros casos, a privação de liberdade vincula-se estreitamente à carência de serviços públicos e assistência social, como por exemplo, a ausência de programas epidemiológicos, de um sistema bem planejado de assistência médica e educação ou de instituições eficazes para a manutenção da paz e da ordem local. Em outros casos, a violação da liberdade resulta diretamente de uma negação de liberdades políticas e civis por regimes

autoritários e de restrições impostas à liberdade de participar da vida social, política e econômica da comunidade”. (SEN, 2000, p. 18).

Sen (2000) reporta em sua contextualização, os contrapontos mencionados não modificaram a realidade da época vivenciada por ele, por consequência tais negações e privações de liberdade de lá pra cá só aumentaram. Em que pese, tanto no Brasil bem como em tantos outros países, existem privações de liberdades ocorrendo diariamente, assim como Sen (2000) demonstra em várias de suas obras, a fome coletiva se alastra, negando às pessoas a liberdade básica de sobreviver.

Não somente a liberdade de sobreviver deve ser destacada, analisando basicamente o contexto global, é possível perceber múltiplos modos de privação de liberdades substantivas. Na visão de Sen (2000), não só a fome coletiva gera a privação da liberdade, a desigualdade entre homens e mulheres restringe o grau de liberdade substantiva para o sexo feminino, contudo as privações se apresentam de modos variados, sendo que em muitos países são negados direitos políticos e direito civil básicos.

No entendimento de Sen (2000) quando um tipo de liberdade existe para o indivíduo não quer dizer que ele tem toda a liberdade em si, pode, contudo, ser negada ou privada outra forma de liberdade:

Mesmo quando não falta segurança econômica adequada às pessoas sem liberdades políticas ou direitos civis, elas são privadas de liberdades importantes para conduzir suas vidas, sendo-lhes negada a oportunidade de participar de decisões cruciais concernentes a assuntos públicos. Essas privações restringem a vida social e a vida política, e devem ser consideradas repressivas mesmo sem acarretar outros males (como desastres econômicos). Como as liberdades políticas e civis são elementos constitutivos da liberdade humana, sua negação é, em si, uma deficiência. (SEN, 2000, p. 31).

Sendo assim, as privações de liberdades acarretam de modo claro, uma diminuição das oportunidades bem como das capacidades de cada ser humano. Sen (2000) acredita que essas capacidades, “podem ser aumentadas pela política pública, mas também, por outro lado, a direção da política pública pode ser influenciada pelo uso efetivo das capacidades participativas do povo”. (SEN, 2000, p 32).

Dessa maneira, Sen (2000) frisa que as privações de liberdades podem ser minimizadas com, “alguém que age e ocasiona mudança e cujas realizações podem ser julgadas de acordo com seus próprios valores e objetivas” (SEN, 2000, p. 33), esse alguém é denominado, na sua linha de raciocínio, como agente que tem o papel de condição caracterizado como membro do público e como participante das ações econômicas, sociais e políticas.

Conforme dito, as privações de liberdade e capacidade são desencadeadas de modos correlatos. Nesse passo, Sen (2000) faz ressalva que é preciso delinear as liberdades instrumentais para de fato torná-las palpáveis e construtivas. Pois “os direitos políticos e civis, especialmente relacionados à garantia de discussão, debate, crítica e dissensão abertos, são centrais para os processos de geração de escolhas bem fundamentadas e refletidas.” (SEN, 2000, p. 181). Com a oportunização desse processo de diálogo e debate, será possível a formação de valor e de prioridade.

Na visão de Sen (2000), a prevenção de privação das diversas formas de liberdades é “significativamente auxiliado pelo uso das liberdades instrumentais, como a oportunidade de discussão aberta, vigilância pública, a política eleitoral e os meios de comunicação sem censura”. (SEN, 2000, p. 218). Todas as formas evidenciadas como oportunidade de articulação e participação são importantes para o processo de ampliação e alcance da democracia; para concretizar direitos fundamentais; minimizar riscos de

privações e limitações do pleno exercício de escolha; para alavancar o desenvolvimento e reduzir e até mesmo banir que as várias formas de liberdades serem restringidas e fragilizadas.

4 Efeitos que fragilizam e restringem a liberdade individual interligada ao direito a escola causados pela pandemia Covid-19

A pandemia de COVID-19 mudou o mundo de forma drástica e afastou a rotina de muitas famílias, seja no trabalho, no convívio com outros familiares, no contexto educacional entre tantas outras mudanças. A nova realidade fez com que todos se reestruturassem, principalmente nas questões voltadas para o acesso à escola. Essa adequação evocou um espaço para as salas de aula virtuais, haja vista a impossibilidade de aglomeração de pessoas em ambientes fechados. O uso das tecnologias nunca foi tão intenso quanto nos últimos meses, e o modo de fazer o ensino e transmitir o conhecimento ganhou um novo formato e um novo espaço.

Em vista dessa nova adoção de postura, as tecnologias se tornaram aliadas para garantir que as aulas das universidades pudessem continuar. Contudo, apesar da tecnologia ser uma aliada capaz de possibilitar que as aulas não parassem, sabe-se que muitas famílias brasileiras sofreram com a falta de acesso a internet, não tinham computadores ou dispositivos suficientes para que os filhos pudessem acompanhar as aulas remotamente.

Essa situação fragilizou e restringiu um direito de escolha a um direito fundamental: ir na escola, ter acesso a educação. Nessa linha, Gatti (2020, s/p.) salienta que

a situação pandêmica obrigou crianças, adolescentes e jovens a mudarem seus hábitos relacionais e de movimento, a estudarem de modo remoto, alguns com boas condições, com acesso à internet, com os suportes necessários (computador, tablet ou celulares), mas muitos não dispoñdo dessas facilidades, ou dispoñdo com restrições (por exemplo, não dispoñção de rede de internet ou de computador ou outro suporte, posse de celulares pré-pagos com pouco

acesso a redes; um só celular na família etc.), contando ainda aqueles sem condição alguma para uso dos suportes tecnológicos escolhidos para suprir o modo presencial. Agregue-se a essas condições o grande contingente de alunos que não puderam contar com apoio mais efetivo dos pais por seu nível educacional, ou por trabalharem em setores prioritários durante o isolamento, ou por outros motivos. Ainda, evidenciou-se situação de alunos dependentes de redes educacionais que elas próprias não tinham condições de oferta remota de seus currículos. Também, pendências curriculares ficaram em suspensão, como as atividades práticas, as de laboratórios, as de campo e os estágios na educação média profissional. Questões se mostraram como dificuldades, como as condições e formação dos docentes para trabalho de educação escolar em modo remoto e para uso de mídias, para o desenvolvimento de formas de envolvimento ativo dos estudantes, desenvolvimento de atividades compartilhadas, e mesmo a avaliação do desempenho dos alunos. Muitas dúvidas e preocupações existem relativas ao atendimento às crianças pequenas que frequentavam creches, as da pré-escola, e as em processo de alfabetização, considerando as necessidades e condições dessas faixas etárias, e também a falta de metodologias a distância suficientemente estudadas e consolidadas para esses níveis educativos, lembrando os limites de uso por crianças pequenas de aparelhos receptores. Considere-se a situação de vulnerabilidade social em que muitas dessas crianças estão. Não há evidências de boas soluções nessa emergência para a ampla população de crianças vinculadas às escolas públicas. O atendimento daqueles que demandam atenção especial também ficou com precárias alternativas.

Assim, é nítido que o direito a escola e o acesso à escola em plena crise pandêmica ficaram restritos e fragilizados. Desse modo, Gatti (2020) considera que educação, o direito a escola esta conexo com a preservação da vida em todos os sentidos, seja social, científico, ambiental, cultural entre outros, e é por meio dela que será possível concretizar a formação de valores, de consciência e posturas diante das escolhas da vida, na sociedade e nas decisões das futuras gerações.

A partir disso e de todo o contexto pandêmico-educacional, Gatti (2020) defende que é necessário repensar a educação fragmentária onde tempos e espaços de aprendizagem deverão ser reconsiderados, havendo a necessidade de repensar aspectos relacionados aos conteúdos, ao acesso e as didáticas aplicadas, buscando formas ativas, eficazes e participativas de ampliar o acesso à educação e a escola a maior número de pessoas possível. Assim, a autora acredita que há um grande desafio pela frente, mas soluções pedagógicas devem ser vislumbradas e fundamentadas e materiais adequadamente elaborados e colocados à disposição de todos, em formatos que realmente todos os alunos tenham acesso por igual.

Para Sobrinho Jr e Moraes (2020) os efeitos da pandemia no contexto educacional foram variados. Assim, os autores elencam nove hipóteses que consideram de grande impacto tanto os alunos, os pais bem como os professores: 1) interrupção do ensino com o afastamento da sala de aula; 2) alimentação escolar, haja vista muitos fazerem a única alimentação na escola em razão da vulnerabilidade familiar; 3) adaptação tecnológica urgente dos professores e dos alunos a nova realidade vivenciada; 4) pais sem preparação prévia para auxiliarem seus filhos nas atividades e rotina com o ensino remoto e em casa; 5) desafio na melhoria, ampliação e manutenção do ensino remoto; 6) lacunas de assistência às crianças, além da falta de acesso a computadores, dispositivos e internet para acompanhar as aulas e atividades; 7) aumento na taxa de evasão escolar; 8) isolamento social das crianças e adolescentes e, 9) desafios gigantes para validade e para medir de modo eficaz o aprendizado.

Nessa perspectiva, Sobrinho Jr e Moraes (2020, s/p.) reiteram que no contexto atual

a educação foi impactada diretamente pelo fechamento das escolas, pois esse fato influenciou em temáticas bases no processo de ensino aprendizagem

como: a formação docente; acesso dos alunos a espaços que lhe tragam o capital cultural de forma abrangente; o avanço tecnológico hodierno que tenta se inserir nas práticas escolares; o diálogo comunidade-escola; a avaliação da aprendizagem; alimentação escolar enquanto elemento de assistência social; evasão escolar, dentre outros.

Sen (2010) acredita que as influências sociais e do Estado ajudam a determinar na natureza e o alcance das liberdades individuais. Desse modo, educação faz parte de um direito e de uma liberdade individual, que obviamente com a pandemia se fragilizou. Assim, Sen (2010, p. 62-63) considera que

as liberdades individuais são influenciadas, de um lado, pela garantia social de liberdades, tolerância e possibilidade de troca e transações. Também sofram influência, por outro lado, do apoio público substancial no fornecimento das facilidades (como serviços básicos de saúde ou educação fundamental) que são cruciais para a formação e o aproveitamento das capacidades humanas. É necessário atentar a ambos os tipos de determinadas liberdades individuais.

A pandemia deixou e ainda deixa fragilidades em vários segmentos dentro da sociedade contemporânea. Assim, Guizzo, Marcello e Müller (2020) asseveram que todos nós, com o advento da pandemia, fomos insistentemente convocados a uma adaptação em nossas práticas diárias mais prosaicas, e também à sua permanente reinvenção e de modo concomitante e complementar.

Nessa perspectiva, ressalta-se que a pandemia gerou efeitos grandiosos, de modo específico relacionado à liberdade individual conexas com o acesso, com o direito e com a escolha voltada para o âmbito educacional. Todos foram afetados, uns com maior e outros com menor intensidade, contudo, apesar de não ser da vontade de ninguém passar por toda esta

situação, vislumbra-se um cenário que afetou a liberdade individual vinculada a escolha que cada cidadão poderia concretizar, mas que no momento não teve outra solução a não ser aceitar e tentar na medida do possível se adaptar.

5 Conclusão

A noção das variadas formas que Sen retrata as liberdades, tidas como efetiva, substantiva e instrumental, são de suma relevância, pois expressam e caracterizam um modo distinto cada uma delas em específico, sendo de fácil interpretação e entendimento. Em razão disso, resta evidente a relação do direito fundamental das liberdades como garantia do bem-estar da humanidade e como um modo legítimo de manifestação da dignidade da pessoa humana, bem como um meio de propiciar o desenvolvimento da sociedade, e, por conseguinte, as capacidades e oportunidades de cada indivíduo.

Por mais que existam muitos modos de restringir liberdades, é necessário assegurar meios de efetivação de direitos, sem fragilizar, restringir e dificultar o pleno exercício da liberdade. Relacionado ao direito à escola e o direito a escolha real, a pandemia impossibilitou escolhas impondo regras a serem cumpridas por meio do isolamento, assim, o direito ao acesso em todo o contexto educacional de certa forma foi prejudicado, para uns pouco, já para outros em sua totalidade, haja vista não ter acesso a sequer acompanhar as aulas *online* por vários fatores, seja por não ter acesso a internet, seja por não ter um telefone móvel, um *notebook* ou outra especificidade, tendo a liberdade e o direito à educação afetados diretamente.

A partir do contexto que a pandemia ocasionou, cada vez mais fica perceptível a necessidade de instrumentos eficazes, participação pública e políticas públicas capazes de reestruturar as necessidades da sociedade,

readequando e propiciando meios profícuos para maximizar direitos iguais, equânimes e sem exclusões, com mediadas adotadas de forma assertiva para amparar principalmente os mais vulneráveis. Educação é um direito fundamental, é uma liberdade, uma escolha e não pode passar por rupturas, por fragilidades e interrupções.

A partir do entendimento de Sen, a liberdade tem um valor imensurável para cada indivíduo e efetivá-la é necessário. Sabe-se que existem vários aspectos que podem interferir e restringir a liberdade, assim considerando, Sen parte do pressuposto que a remoção da privação de liberdade é fundamental e oportuniza o desenvolvimento da sociedade como um todo, assim, em vista do atual cenário que se demonstra ainda instável, é importante conhecer a realidade para entender, analisar e criar alternativas para melhor lidar com situações fáticas que limitam ou violam a liberdade.

Diante disso, a partir do olhar e da compreensão de Sen, é importante remediar as injustiças e sempre que possível encontrar caminhos para removê-las. A partir dessa pesquisa acredita-se que a sociedade precisa reconhecer a liberdade como um valor universal e inerente a qualquer pessoa; erradicando formas de privação que se reproduzem dentro da sociedade democrática de direito e de justiça; repensando e readequando ações assertivas que abrangem maior parte da população sem deixar direitos fundamentais de lado.

Referências

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho, apresentação de Celso Lafer. Nova ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

GATTI, Bernardete A. **A possível reconfiguração dos modelos educacionais pós-pandemia**. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ea/a/7M6bwtNMyv7BqzDfKHFqxfh/?lang=pt#>. Acesso em 29 set. 2021.

GUIZZO, Biana Salazar; MARCELLO, Fabiana de Amorim; MÜLLER, Fernanda. **A reinvenção do cotidiano em tempos de pandemia**. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ep/a/ybM6TZ8MvPmdLN8HzqgFZKS/?lang=pt>. Acesso em 28 set. 2021.

POTIGUAR, Alex. **Liberdade de expressão e o discurso do ódio**. Brasília – DF. Editora Consulex, 2012.

SEN, Amartya. **A ideia de justiça**. Tradução Denise Bottmann, Ricardo Doninelli Mendes. 5ª Reimpressão. São Paulo: Companhia de Letras, 2011.

SEN, Amartya. **O desenvolvimento como liberdade**. Tradução Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SOBRINHO JUNIO, João Ferreira; MORAES, Cristina de Cássia Pereira de. **A Covid-19 e os reflexos sociais do fechamento das escolas**. Disponível em: <https://periodicos.uninove.br/dialogia/article/download/18249/8708>. Acesso em 29 set. 2021.

O tratamento do superendividamento como liberdade instrumental na doutrina de Amartya Sen e as proposições da agenda 2030

*Alessandra Muller Gazzaneo*¹
*Káren Rick Danilevicz Bertoncetto*²

1 Introdução

A vida em sociedade está em constante movimento e mudança, como um rio. O Direito tem papel fundamental em realinhar estas novas realidades, seria como a nascente do rio. A história mostra que muitos marcos do passado vão sendo superados por aqueles que acreditam em um futuro diferente. Nem tudo são flores. Galeano dizia que “a utopia está lá no horizonte. Me aproximo dois passos, ela se afasta dois passos. Caminho dez passos, e o horizonte corre dez passos. Por mais que eu caminhe, jamais alcançarei. Para que serve a utopia? Serve para isso: para que eu não deixe de caminhar.” (GALEANO, 2001, p.230).

Trazendo esta ideia de acreditar em um amanhã diferente, a Agenda 2030 da ONU foi sendo construída. Não basta que a sociedade siga fazendo exatamente o que fazia, é necessário reavaliar e buscar novas alternativas para que se torne mais inclusiva. Amartya Sen, economista de formação, por meio de seus estudos nos ensina que analisar o desenvolvimento apenas pelo viés econômico, não tem dado certo. Há que se criar uma análise

¹ Mestre em Integração Latino-Americana pela UFSM, Pós-graduada em Gestão de Negócios pela UFN (Universidade Franciscana de Santa Maria), graduada em Comércio Exterior pela UNISINOS e acadêmica de Direito da IMED, campus Porto Alegre.

² Juíza de Direito do TJRS. Professora do IMED, Porto Alegre, e da ENFAN. Doutora e mestre em Direito pela UFRGS. Diplôme d'Université, USMB-UFRGS em Direito dos Contratos Europeus de Consumo. Vice-Presidente Social da AJURIS. Diretora do Observatório do Crédito e Superendividamento da UFRGS.

sistêmica com enfoque social também. O diálogo entre ser humano e natureza, entre meios de produção e consumo, entre crédito fácil e educação financeira, são fundamentais para que possamos escrever um amanhã mais sustentável e com maior inclusão social.

Acompanhando este contexto, em julho de 2021, foi aprovada a atualização do Código de Defesa do Consumidor (CDC), pela lei 14.181. Muitos estudiosos entenderam que era o momento de se criar alternativas àquelas pessoas superendividadadas que estavam a margem da sociedade. Esta lei traz em si a vontade de construir um ambiente social diferente, apontando alternativas importantes para a criação de meios viáveis destes indivíduos superendividadados voltarem a existir dentro das suas comunidades. E por outro lado, tem uma preocupação em manter o mercado de consumo virtuoso. É uma lei pensada de maneira multidisciplinar e que respeita as limitações individuais daqueles que estão de boa-fé. MARQUES (2021) destaca o seguinte sobre esta atualização do Código de Defesa do Consumidor:

A lei 14.181 atualiza o Código de Defesa do Consumidor, incluindo dois novos capítulos, um com parâmetros para um crédito responsável, com mais informação para os consumidores, com avaliação do crédito e com menos assédio de consumo no mercado brasileiro (intitulado "Da prevenção e do tratamento do superendividamento") e um sobre a conciliação em bloco do consumidor de boa-fé com todos os seus credores, para elaboração de um plano de pagamento das dívidas e retirada do nome do consumidor dos bancos de dados negativos, incentivando o pagamento das dívidas e superando a cultura da exclusão social de mais de 30 milhões de consumidores do mercado (intitulado "Da Conciliação no superendividamento") (MARQUES, 2021)

Sendo assim, a lei 14.181 tem nítida preocupação em garantir a dignidade destes superendividadados que surgiram com a sociedade de consumo. Ela procura não rechaçar ninguém da sua tutela protetiva, basta

ser consumidor de boa-fé. A lei busca criar um olhar inclusivo e horizontalizado dentro da sociedade consumerista. Esta escassez a que os superendividados acabam sendo expostos, é vista por Amartya Sen como limitadora das capacidades substantivas individuais. Nota-se, portanto, que esta atualização do CDC se encarrega de buscar ampliar as capacidades individuais que Amartya comenta em sua obra, estando alinhada, portanto, aos seus preceitos.

A lei consumerista brasileira busca construir um novo marco, com mais informação, transparência e possibilidade de recomeço dos consumidores superendividados dentro da sociedade de consumo. Este trabalho irá analisar se a proposta da lei está em harmonia com os preceitos de Amartya Sen e da Agenda 2030 da ONU. Procurar-se-á analisar se as liberdades instrumentais defendidas por Sen podem ser ampliadas com foco na lei 14.181.

Desta maneira, resta evidenciada a relevância do estudo e a importância de abordar a situação dos consumidores hipervulneráveis, dentre eles os superendividados. E percebendo que o assédio ao crédito tem sido uma realidade no Brasil, a regulamentação a que se propõe a lei 14.181 pode auxiliar para que a vida em sociedade seja mais ética, transparente e inclusiva. O mercado de consumo com o auxílio das diretrizes dadas pela Agenda 2030 juntamente com os ensinamentos de Amartya Sen, poderia começar a pensar o consumo de maneira mais sustentável e com menos desperdícios? Este trabalho é apenas o início do debate sobre este assunto que consideramos de grande relevância na atualidade, mas acreditamos que outras análises serão necessárias no futuro para o aprofundamento de entendimentos e análise de resultados pela aplicabilidade da lei. O artigo foi elaborado por meio de pesquisa bibliográfica e o método de abordagem adotado foi o método dedutivo de análise. O artigo está dividido em dois subcapítulos, “breve panorama do consumo e o capitalismo”, seguido de

“a lei 14.181/2021 e o pensamento de Amartya Sen em sintonia com a Agenda 2030”.

2 Breve panorama do consumo e o capitalismo

O crescimento econômico que culminou na sociedade de consumo introduziu dois fatores relevantes para o estudo dos valores advindos do capitalismo³: mais lazer e mais consumo (BAUDRILLHARD, 2004). Rutger Bregman (2018, p.121) revela que “de 1850 a 1980, tivemos ambos, mas desde então, foi principalmente o consumo que aumentou. Mesmo onde a renda real se manteve e a desigualdade explodiu, a febre do consumo continuou, só que a crédito.” É nesse contexto que a Lei n.14.181/2021, responsável pela atualização do Código de Defesa do Consumidor e introdução do microsistema de prevenção e tratamento do superendividamento do consumidor, demonstra a preocupação com a atenuação dos efeitos do excesso de consumo.

O capitalismo atual recebe duras críticas de Boaventura Santos. Tais críticas podem ser observadas quando o autor se utiliza de metáforas para explicar o grande abismo que se constrói dentro das sociedades modernas.

O capitalismo abissal expõe, com cruzeza, o desrespeito pelo outro, pelo humano, pelo igual. Para as Big Pharma, só é cidadão – e merece viver – aquele que consegue pagar os tratamentos e as vacinas. A linha abissal traçada por essas companhias reafirmou a separação entre humanos e sub-humanos, o valor e o desvalor da vida humana determinado por critérios mercantis. Ao contrário da declaração de vários líderes mundiais de que estamos em guerra contra a Covid-19, o que esta pandemia mostra é, de fato, como esta tríplice dominação capitalista, racista e patriarcal continua a violentar corpos e

³ Significado de capitalismo conforme dicionário Michaelis: “Influência ou supremacia do capital; organização econômica em que as atividades de produção e distribuição, obedecendo aos princípios da propriedade privada, da competição livre e do lucro, produzem uma divisão da sociedade em duas classes antagônicas, porém vinculadas pelo mecanismo do mercado: a dos possuidores dos meios de produção e a do proletariado industrial e rural.”

mentes, excluindo-os abissalmente de qualquer possibilidade de existência – impedindo-os de respirar. (SOUZA SANTOS, 2021, p.101)

Aproveitando as metáforas de Boaventura e fazendo uma análise comparativa com a questão do superendividamento no Brasil, este não deixa de ser um vírus que corrói a sociedade pós-moderna brasileira. Sendo assim, a lei 14.181, busca reorganizar o mercado de consumo com o olhar no indivíduo que está marginalizado e excluído do processo de consumo, busca-se humanizar este consumidor, de boa-fé, dando a ele uma nova oportunidade de recomeço. Conforme já destacado, a lei de atualização do Código de Defesa do Consumidor, está preocupada em dar atenção aos princípios da prevenção e da conciliação, sendo a educação financeira ferramenta fundamental no combate ao avanço do superendividamento no Brasil.

Como destacado por BAUMAN (2011, p.83) “todos nós somos consumidores, é óbvio...Enquanto vivermos. O consumo é uma necessidade, mas o consumismo não.” A esse respeito, o consumocentrismo, tratado por CALGARO e PEREIRA (2016, p.72), e criado a partir do que a sociedade de consumo valoriza e deseja, deve ser repensado, porquanto seus efeitos têm levado ao problema da crescente situação de insolvência estrutural e respectiva exclusão social. Nesse cenário o paradoxo situa-se, de um lado, na busca do consumo para sentir-se parte da sociedade e, de outro, a marginalização pelo próprio consumo.

Neste sentido, BAUMAN (2011, p.63) relata a situação de uma jovem que viveu este paradoxo, entre a alegria do acesso ao crédito fácil e o dilema de ver transformada a alegria em angústia rapidamente, mas ainda assim, seguiu buscando novos empréstimos no mercado.

Não faz muito tempo, Siobhan Healey, uma jovem que hoje tem 23 anos, obteve seu primeiro cartão de crédito. Ela o saudou como o amanhecer de sua

liberdade, a ser comemorado e festejado todos os anos, como o dia de sua alforria. Daí em diante, ela se tornava dona de si mesma, livre para administrar suas finanças pessoais, livre para escolher as suas prioridades e compatibilizar os seus desejos com as possibilidades reais. Não muito depois deste dia, Siobhan obteve um segundo cartão de crédito para pagar a dívida contraída pelo primeiro. Não se passou muito tempo para ela compreender o preço que tinha de pagar pela tão festejada “liberdade financeira” – assim que se deu conta de que o segundo cartão não era suficiente para cobrir os juros da dívida acumulada no primeiro. Siobhan então recorreu a um empréstimo bancário para liquidar as suas dívidas nos dois cartões, que já alcançavam a soma da 26 mil dólares australianos. Mas, seguindo o exemplo de seus amigos, ela pediu um crédito adicional para financiar uma viagem ao exterior – um must para qualquer pessoa de sua idade. (BAUMAN, 2011, p.63)

A situação narrada por BAUMAN poderia ter acontecido até mesmo no Brasil. O assédio ao crédito e o fácil acesso a ele tem sido o responsável pela criação de milhões de pessoas na chamada situação de superendividamento no Brasil. Diante da realidade vivida na sociedade de consumo, agregada à quantidade de particulares envolvidos no círculo vicioso da obtenção de crédito sem a perspectiva concreta do adimplemento, o ordenamento jurídico brasileiro entendeu pela necessidade de normatizar regulamentação intervencionista, a fim de oferecer aos devedores a possibilidade de reestruturação da vida financeira.

BAUMAN alerta ainda para a lógica de funcionamento das empresas de crédito que estão na busca por clientes endividados e que não saibam poupar para comprar, buscam clientes motivados pelo imediatismo da sociedade atual e que não estão preocupados, em um primeiro momento, com os juros que irão pagar.

As empresas de crédito vivem dos lucros gerados pelos tomadores de empréstimo; aqueles que resistem a viver de crédito e se recusam a pedir dinheiro emprestado não têm para elas qualquer utilidade. Já as pessoas que

se endividam pesadamente e contraem empréstimos “acima de suas posses” são recebidas com efusão – afinal, são essas as fontes constantes de lucro das empresas de crédito, porque as pessoas se mantêm como eternas pagadoras de juros. (BAUMAN, 2011, p.65).

O ano de 2021 é um marco para o Direito do Consumidor brasileiro. É o momento de colocarmos no centro da discussão, não o lucro, mas a dignidade humana deste consumidor superendividado, que em muitos casos não recebeu qualquer informação sobre educação financeira. E por conta disto, acaba sendo deslocado para uma vida a parte, em que o epicentro é a exclusão e a marginalização e o mercado de consumo tornar-se quase um inimigo. A sociedade precisa buscar conjuntamente meios de reintegrar estes indivíduos, sendo a lei 14.181 importante ferramenta nesta busca. A seguir trataremos mais sobre esta lei e sua correspondência aos ensinamentos de Amartya Sen e da Agenda 2030.

3 A Lei 14.181/2021 e o pensamento de Amartya Sen em sintonia com a agenda 2030

A atualização do Código de Defesa do Consumidor de julho de 2021, previu dois momentos para a tutela legal das situações de superendividamento do consumidor, fase preventiva e fase de tratamento. Em síntese apertada, a atuação preventiva destina o olhar à ética da concessão do crédito, merecendo destaque o conteúdo do art. 4º, inciso IX, ao apontar a necessidade de criação de programas de educação financeira com o intuito de evitar a exclusão social destes indivíduos. Espera-se um comprometimento maior dos fornecedores em orientar de maneira transparente os consumidores que buscam crédito.

Conforme julgado do Superior Tribunal de Justiça há um entendimento majoritário de que seja preservada a dignidade do consumidor,

bem como a lealdade obrigacional⁴. E, para tanto, acredita-se que a construção de uma sociedade com um mercado consumidor bem-informado seja a chave para minimizar os problemas gerados pelo superendividamento. A relação consumerista se estabeleceu dentro de um tripé relacional, isto é, fornecedor, consumidor e ordenamento jurídico, como forma de atenuar o desequilíbrio na relação jurídica de direito material. Assim, é o dever de informar do fornecedor que balizará o curso da relação obrigacional, provendo o consumidor de melhores condições para a tomada de decisão na formação do contrato de consumo de bem e/ou crédito e respectivo cumprimento.

Pelo exposto, a partir da interpretação sistêmica da legislação consumerista, depreendemos a atuação da principiologia insculpida no artigo 4º da Lei nº 8.078/90, onde a Política Nacional de Relação de Consumo é expressamente destinada à preservação da dignidade, à proteção dos interesses econômicos, à melhoria de vida dos consumidores, entre outras metas.

A atualização legislativa em comento está em plena consonância com as lições de Amartya Sen, porquanto endereça a tutela da dignidade do consumidor ao preservar sua liberdade e atenuar as privações advindas do mercado de crédito ao consumo na forma como estabelecido (SEN, 2010, p.9). Neste sentido, a lei do superendividamento procura evitar que estes consumidores se tornem excluídos da vida em sociedade e visa garantir que o mínimo existencial seja respeitado. É que na visão do autor, não existe desenvolvimento pleno da sociedade se as liberdades das pessoas pertencentes a esta comunidade estiverem comprometidas. Segundo o autor

⁴ “Nesse sentido, o aresto do BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 448.010-SP. Relator Min. Ruy Rosado de Aguiar. j. 6 fev. 2003: “SERASA. Comunicação prévia. Falta. Indenização. A falta de comunicação da inscrição do nome do devedor no banco de dados de inadimplência gera direitos à indenização pelo dano extrapatrimonial que daí decorre. Recurso conhecido e provido”.

o desenvolvimento requer que removam as principais fontes de privação de liberdade: pobreza e tirania, carência de oportunidades econômicas e destituição social sistemática, negligência dos serviços públicos e intolerância ou interferência excessiva de estados repressivos. O mundo atual nega liberdades elementares a um grande número de pessoas – talvez até mesmo à maioria. Às vezes a ausência de liberdades substantivas relaciona-se diretamente com a pobreza econômica, que rouba das pessoas a liberdade de saciar a fome, de obter uma nutrição satisfatória ou remédios para doenças tratáveis, a oportunidade de vestir-se ou morar de modo apropriado, de ter acesso a água tratada ou saneamento básico. (SEN, Amartya 2010, p.25)

Neste sentido, a ausência de liberdade substantiva ou estrutural, no estudo proposto, pode ser identificada tanto pela pobreza gerada pela falta de acesso ao trabalho e ao crédito como pelo excesso de crédito, concedido de forma indevida, que culmina na exclusão social pelo superendividamento. Daí a propriedade da identificação da Lei n.14.181/2021 como Lei do Crédito Responsável (MIRAGEM, 2021).

A esse respeito, dentre as liberdades instrumentais apresentadas por Sen, merecem destaque as “liberdades políticas” e as “facilidades econômicas” como tipos distintos e complementares de liberdades propiciadoras do desenvolvimento (SEN, 2010 p.25).

No caso em estudo, as “liberdades políticas” vistas como “as oportunidades que as pessoas têm para determinar quem deve governar e com base em que princípios”, claramente são identificadas pelo nível de intervenção estatal nas relações privadas, determinado pelo ordenamento jurídico do país. Exemplo disso, situa-se o artigo 5º, XXXII da Constituição Federal⁵ e a própria legislação principiológica do Código de Defesa do Consumidor, endereçando instrumentos de prevenção e tratamento de

⁵ Art. 5º, XXXII da CF: “A lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário **lesão** ou ameaça a **direito**”.

reequilíbrio contratual. Outrossim, a liberdade denominada como “facilidades econômicas”, é vista como “oportunidades que os indivíduos têm para utilizar recursos econômicos com propósitos de consumo, produção ou troca.” Contudo, esta liberdade deve estar relacionada com a escolha de dispor do acesso ao crédito, sem que seja transformada em decisão irrefletida (CHARDIN, 1988).

Veja-se que um indivíduo superendividado fica com suas liberdades restritas, uma vez que ao pagar os credores poderá não ter o necessário para sua subsistência. O que se buscou com a atualização do Código de Defesa do Consumidor, é auxiliar os consumidores de boa-fé ao restabelecimento das relações sociais, de modo que consigam cumprir com suas obrigações. Como exemplo, cita-se o artigo da lei do superendividamento que aborda a obrigatoriedade da conciliação prévia e somente depois a fase judicial de instauração do processo por superendividamento a requerimento do consumidor. Há uma preocupação social de reintegração e inclusão, que proporcionará o desenvolvimento mediante a ampliação da liberdade de escolha do consumidor vulnerável⁶.

Além disso, Amartya Sen (SEN, 2010, p.23) destaca "que a privação de liberdade econômica, na forma de pobreza extrema, pode tornar a pessoa uma presa indefesa na violação de outras liberdades". Em outras palavras, o que o autor quer dizer é que a privação de liberdade econômica pode acabar criando privações em outras searas, como a social e a política. Sendo assim, percebe-se que estamos inseridos em uma sociedade sistêmica e interconectada, em que um indivíduo que seja condenado à marginalização econômica provavelmente também o será enquanto ser político e social. Os costumes e os valores do indivíduo acabam tendo

⁶ O consumidor pessoa natural é vulnerável por presunção absoluta, segundo interpretação do artigo 4º, I do CDC. Veja por todos: MARQUES, Cláudia Lima. Estudo sobre a vulnerabilidade dos analfabetos na sociedade de consumo: o caso do crédito consignado a consumidores analfabetos. *Revista de Direito do Consumidor*, n.95, p.99-145, set./out. 2014.

maior ou menor importância conforme o seu grau de inclusão ou exclusão dentro da sociedade que o mesmo faz parte.

Dentro da concepção de Amartya Sen, o desenvolvimento está pautado nas liberdades individuais. E quando se fala em igualdade, faz-se necessário realizar recortes sociais de país a país e ao caso concreto. É complicado generalizar um sistema ideal de desenvolvimento, já que existem pessoas com salários que seriam considerados adequados nos países de terceiro mundo, mas que para viver de forma decente em países como os EUA, precisariam receber valores muito maiores, já que o acesso à saúde deve ser pago, por exemplo. Assim, precisa-se de uma análise criteriosa de inúmeras variáveis, não apenas salarial, para tratarmos de igualdade e inclusão social.

Exatamente neste sentido, Dilger, Lang e Pereira Filho afirmam que quando há uma tentativa em padronizar o desenvolvimento pode ocorrer uma análise incompleta da situação de cada país.

Com a criação do PIB e da renda per capita como indicadores universais comparáveis do “nível de vida” dos países, na segunda metade do século XX, começaram a ser comparadas sob um mesmo patamar as múltiplas formas diferentes de organizar a vida, os intercâmbios, a produção e a reprodução que existiam no planeta. As economias capitalistas modernas de Estados Unidos, Grã Bretanha e Austrália foram colocadas como norma, às quais todas as demais sociedades – as que priorizavam a economia familiar, as que giravam em torno da permuta, as que se baseavam na propriedade coletiva da terra etc. – deveriam se assemelhar para obrigatoriamente para chegar ao “desenvolvimento”. (DILGER, LANG, PEREIRA FILHO 2020, p.30)

Amartya Sen procurou demonstrar em seus estudos que o desenvolvimento de uma sociedade não deve ser visto apenas pela ótica econômica, mas também, pela ótica social. Assim, quando as pessoas têm liberdade de viver as suas próprias vidas dentro de uma sociedade transparente e que

possam empenhar seu papel de cidadão são aspectos que o PIB não alcança, mas são fatores de grande importância na busca pelo desenvolvimento. No entanto, analisar o PIB é importante, mas não deve ser feita de maneira isolada, outras variáveis precisam ser analisadas para medir o grau de desenvolvimento de uma sociedade.

O autor defende ainda, que a criação de políticas públicas são ferramentas importantes “visando ao aumento das capacidades e liberdades humanas” (SEN, 2010, p.25). E mais uma vez a lei do superendividamento protegendo os vulneráveis superendividados pode ser um diferencial na criação destas capacidades e liberdades que Amartya aborda. E busca criar uma nova roupagem para a abordagem da economia, já que destaca a importância “no enfoque sobre o valor das liberdades em favor do valor das utilidades, rendas e riqueza”. E a atualização feita pela Lei 14.181 à lei consumerista transparece um interesse em humanizar o consumidor, buscando os elementos defendidos por Sen (SEN, 2010, p.44).

A lei 14.181, em última análise, procura estabelecer uma igualdade de oportunidades e dando auxílio para que as liberdades substantivas individuais das quais Amartya fala, recebam atenção. Isto é, as pessoas são livres para levarem a vida e consumirem o que quiserem. No entanto, o assédio de consumo ao crédito sem a devida educação financeira, levou o Brasil a construir uma realidade de superendividados. Assim, a lei procura sanar o problema do consumidor superendividado de uma maneira multidisciplinar e inclusiva, já que são chamados além do devedor, os credores para negociarem. E ainda, como a nova lei defende tratamento preventivo de informação aos consumidores antes de adquirirem novo crédito, ou seja, é uma tentativa de auxiliar que a “bola de neve” não cresça, evitando que o consumidor desapareça de vez do sistema de mercado atual.

Nesta linha de raciocínio, a visão de pobreza de Sen e a preocupação com a preservação do mínimo existencial da lei brasileira estão em

harmonia, já que a pobreza para o primeiro deve ser vista como “privação das capacidades básicas em vez de meramente como baixo nível de renda.” (SEN, 2010, p.120). A lei do superendividamento caminha no mesmo sentido, já que defende que as obrigações sejam cumpridas por parte do consumidor, desde que o seu mínimo existencial seja preservado. Leia-se, manutenção da capacidade básica de sobrevivência, independente de limitação de valor mínimo de renda ao consumidor. A lei está disposta a auxiliar em um novo recomeço a qualquer consumidor de boa-fé.

De outro lado, a liberdade instrumental das “liberdades políticas” é relacionada com o rol de deveres contemplados na Lei n.14.181 no que diz com a atuação dos concedentes de crédito, haja vista a imposição à observância da ética e da lealdade na análise da capacidade de reembolso do consumidor, como antes afirmado. Significa dizer que a educação financeira prevista nos artigos⁷ 4º, incisos IX, X, 6º, inciso XI, 54-A, §1º e 54-D, incisos, I, II e III do CDC endereça exigência de atuação do fornecedor ao esclarecer, informar e advertir o consumidor sobre a concessão do crédito. Note-se que o dever da cooperação advindo da boa-fé objetiva (AGUIAR JUNIOR, 1995, p.20) é ilustrado na doutrina de Sen quando aponta que "com oportunidades sociais adequadas, os indivíduos podem efetivamente moldar seu próprio destino e ajudar uns aos outros". (SEN, 2010, p.26).

⁷ Art. 4º, inciso IX - fomento de ações direcionadas à educação financeira e ambiental dos consumidores; X - prevenção e tratamento do superendividamento como forma de evitar a exclusão social do consumidor. Art. 6º, inciso XI - a garantia de práticas de crédito responsável, de educação financeira e de prevenção e tratamento de situações de superendividamento, preservado o mínimo existencial, nos termos da regulamentação, por meio da revisão e da repactuação da dívida, entre outras medidas; 'Art. 54-A. Este Capítulo dispõe sobre a prevenção do superendividamento da pessoa natural, sobre o crédito responsável e sobre a educação financeira do consumidor. § 1º Entende-se por superendividamento a impossibilidade manifesta de o consumidor pessoa natural, de boa-fé, pagar a totalidade de suas dívidas de consumo, exigíveis e vincendas, sem comprometer seu mínimo existencial, nos termos da regulamentação. 'Art. 54-D. Na oferta de crédito, previamente à contratação, o fornecedor ou o intermediário deverá, entre outras condutas: I - informar e esclarecer adequadamente o consumidor, considerada sua idade, sobre a natureza e a modalidade do crédito oferecido, sobre todos os custos incidentes, observado o disposto nos arts. 52 e 54-B deste Código, e sobre as consequências genéricas e específicas do inadimplemento; II - avaliar, de forma responsável, as condições de crédito do consumidor, mediante análise das informações disponíveis em bancos de dados de proteção ao crédito, observado o disposto neste Código e na legislação sobre proteção de dados; III - informar a identidade do agente financiador e entregar ao consumidor, ao garante e a outros coobrigados cópia do contrato de crédito.

Por derradeiro, vemos que o fim colimado pela legislação consumérista pretende, em verdade, o restabelecimento do equilíbrio das relações, sem que uma das partes obtenha o aniquilamento da atuação no mercado, seja do ponto de vista do fornecedor, no exercício da livre iniciativa, assegurado no artigo 1º, inciso IV, da Constituição Federal seja do ponto de vista do consumidor, no desempenho da cidadania na sociedade de consumo atual, o que, seguramente, resta fragilizado diante do aliciamento comercial capaz de despertar necessidades básicas de consumo inconscientemente e, ao mesmo tempo, condenar ao isolamento social pela assunção de padrões de vida não condizentes com a possibilidade concreta.

A partir desta conexão, a liberdade instrumental advinda da tutela do tratamento do superendividamento do consumidor representa a concretização dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030. A Agenda 2030 tem por objetivo o equilíbrio entre a prosperidade humana e a proteção do planeta (BARRETO, 2021), pela promoção das potencialidades humanas em um ambiente pacífico, hígido e próspero (WENDPAP, 2015), através da fixação de 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). A atualização da lei 14.181 está alinhada a estes princípios propostos pela Agenda da ONU. Boaventura (SOUSA SANTOS, 2021, p.17) faz referência à importância de se respeitar a natureza e de pensar os meios de vida de maneira sustentável, em conformidade, por tanto, aos preceitos da Agenda 2030, quando afirma que “desde o século XVI até hoje vivemos em uma época em que a natureza nos pertencia; a partir de agora, passamos a pertencer à natureza”.

A alma desta legislação brasileira inovadora apresentar correlação direta com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030

das Nações Unidas, cujo compromisso foi assumido pelo Brasil e recepcionado no Poder Judiciário pelo Conselho Nacional de Justiça.⁸

E como espelho de cada Objetivo de Desenvolvimento Sustentável, a atualização do Código de Defesa do Consumidor conformou ao microsistema as características da interdependência e da complementariedade, porquanto interligados pela finalidade maior da efetivação dos direitos humanos e a promoção do desenvolvimento mediante a atuação no âmbito social, econômico e ambiental.

Nesse passo, dentre os principais Objetivos de Desenvolvimento Sustentável relacionados diretamente com os valores da atualização do Código de Defesa do Consumidor, citamos: 1. “Erradicação da pobreza”, não obstante o fenômeno do superendividamento não esteja adstrito aos consumidores de baixa renda ou desempregados; (PAISANT, 2002, p.9); 3. “Saúde e bem-estar”, visto que a necessidade da abordagem multidisciplinar ao tratamento é fator de atenuação das consequências geradas pela exclusão social (FRADE E MAGALHÃES, 2006); 7. “Energia limpa e acessível”; 8. “Trabalho decente e crescimento econômico”, pois o consenso sobre a importância da permanência ou reinserção do consumidor no mercado de trabalho e de consumo é comum tanto à legislação norte-americana como à francesa (BERTONCELLO, 2012); 10. “Redução das desigualdades”; 12. “Consumo e produção responsáveis”; 13. “Ação contra a mudança global do clima”; 15. “Vida terrestre”; 16. “Paz, Justiça e instituições eficazes”, contemplada na previsão da obrigatoriedade da fase conciliatória no tratamento do superendividamento, artigo 104-A; 17. “Parcerias e meios de implementação”, esta a essência da Lei n.14.181/2021

⁸ “A Agenda global 2030 é um compromisso assumido por líderes de 193 Países, inclusive o Brasil, e coordenada pelas Nações Unidas, por meio do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), nos termos da Resolução A/RES/72/279.OP32, de 2018, da Assembleia Geral da ONU.” Veja em: <https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoas/agenda-2030/o-que-e-a-agenda-2030/>

quando previu a competência concorrente para a fase conciliatória ao Sistema Nacional de Defesa do Consumidor, art. 104-C.

Importante destacar, que a observância a estes princípios também pelos consumidores é de extrema importância, ou seja, a construção de uma consciência de consumo sustentável e em harmonia com a Agenda 2030 tende a ser benéfica para os seres humanos, para o ecossistema e pode auxiliar, inclusive, na gestão do superendividamento a que a lei 14.181 se propõe.

4 Considerações finais

Este artigo se propôs a analisar a lei 14.181 em paralelo aos ensinamentos de Amartya Sen em conjunto com as propostas da Agenda 2030. A lei, aprovada em julho deste ano, surge como uma alternativa de criação de um novo cenário para estes consumidores hipervulneráveis ou superendividados. A abordagem econômico-social de Amartya Sen contribui para a compreensão da proposta da lei, já que existe uma relação sistêmica entre as questões sociais e as econômicas.

O dinamismo da sociedade é imperativo para que lacunas legais sejam preenchidas. E no caso da atualização do código de Defesa do Consumidor, esta busca tutelar e humanizar estes consumidores superendividados. O paradoxo entre oferta demasiada de crédito e produtos acabou criando um campo fértil para a ampliação do número de indivíduos falidos, ausentes do mercado de consumo e vivenciando uma escassez de acesso ao básico em pleno século XXI. A lei propõe que estas pessoas que acabaram invisibilizadas por sua condição de superendividado possam ser reinseridas ao sistema vigente.

Há uma preocupação nítida da lei com a dignidade destes consumidores, bem como com a manutenção do seu mínimo existencial. Amartya defende a ideia de que o desenvolvimento só é possível quando as pessoas

de uma determinada sociedade conseguem romper com certas privações. E é justamente isto a que a lei se preocupa. A manutenção do mínimo existencial deve ser analisada no caso concreto, e a busca pela reinserção deste consumidor no mercado de consumo de maneira mais informada deve ser uma preocupação de todos os atores sociais. O superendividamento apesar de criar situação de exclusão e marginalização a indivíduos determináveis, pode fazer com que seus efeitos atinjam vários setores da sociedade. Em hipótese alguma está sendo defendido o não cumprimento das obrigações por parte do consumidor, mas o que se defende é que estes consumidores cumpram suas obrigações sem que para isto precisem desaparecer da vida em sociedade.

Por fim, tanto os ensinamentos de Amartya Sen, como a atualização do Código de Defesa do Consumidor pela lei 14.181/2021 e a Agenda 2030 da ONU estão em consonância na busca de um equilíbrio social, econômico e ambiental com a intenção de reduzir os marginalizados e excluídos do processo de desenvolvimento atual, mas viabilizando que o desenvolvimento seja alcançado com a ampliação das liberdades individuais. A lei do superendividamento prevê a manutenção ao mínimo existencial. Os diversos Objetivos da Agenda 2030 necessitam que os atores das mais diversas áreas atuem em benefício da inclusão social com sustentabilidade, o que refletirá em última análise no desenvolvimento defendido por Sen, em que as pessoas representam o verdadeiro fim do desenvolvimento e que a dignidade da pessoa humana seja realmente observada. Há, portanto, esperança de que estes indivíduos consigam com o auxílio da lei a exercer as suas liberdades instrumentais novamente.

Referências

AGUIAR JUNIOR, Ruy Rosado. *Revista de Direito do Consumidor*, n.14, p.20-27, abr/jun.

- BAUDRILHARD, Jean. *O sistema dos objetos*. São Paulo: Perspectiva, 2004.
- BAUMAN, Zygmunt. *44 Cartas do Mundo Líquido Moderno*. Rio de Janeiro: Zahar, 2011.
- BARRETO, Miriam S. L. *Agenda 2030: Objetivos de Desenvolvimento Sustentável*. Disponível em https://cnj.esmafe.com/wp-content/uploads/2021/01/ONU_Aula07_Miriam-Saete-Licnerski-Barreto.pdf Acesso em 01 jul. de 2021
- BERTONCELLO, Káren R. Danilevicz. *Breves linhas sobre o estudo comparado de procedimentos de falência dos consumidores: França, Estados Unidos da América e Anteprojeto de Lei no Brasil*. Revista de Direito do Consumidor, São Paulo, n. 83, p. 113-140, jul./set. 2012a.
- BREGMAN, Rutger. *Utopia para realistas: como construir um mundo melhor*. Rio de Janeiro: Sextante, 2018, p.121.
- CALGARO, Cleide. PEREIRA, Agostinho Oli Koppe. *A sociedade consumocentrista e seus reflexos socioambientais: a cooperação social e a democracia participativa para a preservação ambiental*. 2016. Revista de Direito, Economia e Desenvolvimento Sustentável. Curitiba. v. 2. n. 2, p. 72 – 88. Jul/Dez. 2016.
- CHARDIN, Nicole. *Le contrat de consommation de crédit et l'autonomie de la volonté*. Paris: LGDJ, 1988.
- DICIONÁRIO MICHAELIS. Disponível em: <https://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portugues-brasileiro/capitalismo/> Acesso em: 25 jul.2021.
- DILGER, Gerhard; LANG, Miriam; PEREIRA FILHO, Jorge. *Descolonizar o Imaginário – Debates sobre pós-extrativismo e alternativas ao desenvolvimento*. Editora Elefante, 2020.
- FRADE, Catarina; MAGALHÃES, Sara. *Sobreendividamento, a outra face do crédito*. In: DIREITOS do consumidor endividado. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

GALEANO, Eduardo. *Las Palabras Andantes*. 5ed. Buenos Aires, 2001, p.230. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/0B7U4W77dQS3qVEQzNUREVMw5TW8/view?resourcekey=0-3Vy9f8n7IfH1TgjMWoXggg> Acesso em 10 de ago. 2021.

MARQUES, Cláudia Lima. *Estudo sobre a vulnerabilidade dos analfabetos na sociedade de consumo: o caso do crédito consignado a consumidores analfabetos*. Revista de Direito do Consumidor, n.95, p.99-145, set./out. 2014.

MARQUES, Cláudia Lima. *A atualização do CDC em matéria de crédito e superendividamento*. Disponível em <https://www.conjur.com.br/2021-jul-03/lima-marques-atualizacao-cdc-materia-credito-superendividamento>. Acesso em 10 de ago. 2021.

MIRAGEM, Bruno. *A lei do crédito responsável altera o Código de Defesa do Consumidor: novas disposições para a prevenção e o tratamento do superendividamento*. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/coluna/migalhas-contratuais/348157/a-lei-do-credito-responsavel-altera-o-codigo-de-defesa-do-consumidor>. Acesso em 13 de julho de 2021.

PAISANT, Gilles. *El tratamiento del sobreendeudamiento de los consumidores en derecho francés*. Revista de Direito do Consumidor, São Paulo, n. 42, p.9-26, abr./jun. 2002, p. 9.

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

SOUSA SANTOS, Boaventura. *O futuro começa agora: da pandemia à utopia*. São Paulo: Boitempo, 2021.

WENDPAP, Friedman. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Disponível em https://cnj.esmafe.com/wp-content/uploads/2021/01/ONU_Aulao4_Friedmann-Wendpap.pdf, fazendo referência a UNITED NATIONS. Historic New Sustainable Development Agenda Unanimously Adopted by 193UN Members. United Nations Sustainable Development Summit 2015. Disponível em: https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/8371Sustainable%20Development%20Summit_final.pdf Acesso em 01 jul. de 2021.

Cidade como espaço social e o desenvolvimento como liberdade segundo Amartya Sen

*Cira Líria Borges Caixeta*¹
*Dirceu Piccinato Junior*²

1 Introdução

Segundo dados do último censo do IBGE feito em 2010, cerca de 84% da população brasileira mora em centros urbanos (IBGE, 2012). E mesmo sendo um dos países mais urbanizados do mundo, o Brasil apresenta diversas realidades sociais, ambientais, de infraestrutura e urbanas ao longo de seu vasto território, desta forma, abordagens de políticas de direito à cidade e de políticas públicas devem ser adequadas a estes cenários heterogêneos.

A metodologia utilizada foi a revisão de literatura para uma abordagem teórica e descritiva sobre as ideias do economista Amartya Sen, tendo como base o livro *Desenvolvimento como Liberdade*. Pretende-se discutir a relação entre espaços públicos, acesso da população aos mesmos e desenvolvimento a partir do conhecimento e do desenvolvimento das bases conceituais, levando em conta também os atores sociais.

Assim, a partir da compreensão teórica, surge a seguinte questão: existe algum modelo de organização urbana, ou quais as alternativas para os gestores públicos e suas tomadas de decisões, de modo a reduzir as desigualdades e que contribuam para promover o desenvolvimento com equidade de oportunidades?

¹ Mestranda no Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Arquitetura e Urbanismo – IMED.

² Docente do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Arquitetura e Urbanismo – IMED.

Para Sen (2010), as políticas públicas, além de garantir o acesso a bens importantes para a vida humana, ampliam as condições para o desenvolvimento humano e o equilíbrio social. Neste sentido, o objetivo geral deste estudo é discutir o direito à cidade e às políticas públicas, na esfera da ampla concepção de liberdade e desenvolvimento, adotadas por Amartya Sen.

2 Desenvolvimento e liberdade segundo Amartya Sen

Para Amartya Sen, o desenvolvimento pode ser visto como um processo de expansão de liberdades reais que as pessoas desfrutam (SEN, 2000). Isto quer dizer que, é comum a associação da pobreza e de níveis de desenvolvimento com o processo de expansão monetária, porém, segundo as ideias de autor, o desenvolvimento vai além desta questão. Deve ser considerada a própria escalada social, como melhoria nas condições de saúde, assistência médica, lazer, acesso a equipamentos públicos, etc. Sen (2000) aponta cinco tipos distintos tipos de liberdades instrumentais, são elas liberdades políticas, facilidades econômicas, oportunidades sociais, garantias de transparência e segurança protetora.

Para ele, cada um destes tipos de direitos e oportunidades, atuando ao mesmo tempo e complementando-se mutuamente, poderiam conduzir a um grau de liberdade social geral mais amplo. Em outros termos, políticas públicas relacionadas ao aumento das capacidades humanas e das liberdades substantivas como um todo, seriam revertidas em promoção de igualdade de oportunidades e na melhoria de indicadores sociais, consequentemente, desenvolvimento.

Dentre as liberdades instrumentais, a central trabalhada neste texto são as oportunidades sociais, sendo que a expansão das mesmas está intimamente relacionada a melhoria na qualidade de vida das pessoas, além

de uma participação mais efetiva nas atividades sociais, econômicas e políticas. São elas que influenciam em grande medida a qualidade de vida das pessoas, como o acesso a lazer, educação, saúde, saneamento básico, entre outros.

Segundo Gomide (2006), toda pessoa necessita permanecer integrada a comunidade para preservar seu senso de valor. Sendo assim, indubitavelmente, as atividades de lazer e de integração social são essenciais para o bem estar pessoal. Porém, em oposição a esta afirmação, está que a privação das capacidades acaba por gerar um processo de exclusão e segregação social, como por exemplo acontece nos processos de informalidade de ocupação do solo, loteamentos clandestinos, invasão de propriedades, gentrificação e favelas.

Esta segregação espacial, posto que impede o desenvolvimento das capacidades humanas e provoca desigualdade de acesso às oportunidades, cria a condição de cidade dividida e subtração de parte da sociedade no processo de desenvolvimento. De um lado a cidade formal, com infraestrutura adequada, de outro a ilegal, muitas vezes com carência de infraestrutura adequada e tipificada pela baixa oferta de serviços públicos. Neste sentido, podemos integrar às palavras de Sen, o desenvolvimento prescinde que se removam as principais fontes de privação de liberdade: pobreza e tirania, carência de oportunidades econômicas e sociais e negligência dos serviços públicos (SEN, 2000).

Dentro desse contexto da temática sobre a interação home-espço, procura-se um debate interdisciplinar, almejando entender os processos de formação dos significados de espaço público e amplo acesso aos mesmos, dentro da perspectiva de Amartya Sen.

3 O espaço público, o acesso da população ao mesmo e gentrificação

3.1 O espaço público e amplo acesso ao mesmo

O espaço urbano, sob seu aspecto físico, é geralmente considerado como um conjunto composto de espaços edificados, com áreas ocupadas predominantemente por edificações, e de espaços livres, ambos resultantes das ações humanas institucionalizadas ou não (SÁ CARNEIRO & MESQUITA; 2000, p23). Além disto, os espaços livres, são também importantes na questão da sustentabilidade e da qualidade de vida da população.

Os espaços livres e as áreas verdes desempenham no urbano três funções, que podem ser agrupados em três conjuntos: visuais ou paisagísticos, recreativos (sociais) e ambientais, sendo ideal que estas funções estejam interligadas (BARTALINI, 1993). Seguindo este conceito, Bustus Romero (2000, p30), em um estudo quanto a tipologia de espaços livres públicos, junto ao órgão de Ordenação Urbana da Espanha (MOPU), definiu-os da seguinte forma:

1. Sistemas gerais de espaços livres – parques urbanos;
2. Sistemas locais de espaços livres – praças, praças e parques de esportes;
3. Sistemas locais de vias – passeios, calçadas, ruas de acesso e estacionamento.

Os Espaços Livres podem ser classificados em públicos e privados . Os espaços livres públicos são de uso comum, ou seja, permitem a acessibilidade a todos . Já os espaços livres privados compreendem as áreas de terrenos particulares (lotes, quadras ou glebas) não ocupadas por edificações e possuem acesso controlado, sendo utilizados por um grupo de moradores ou usuários com características e interesses específicos (CARNEIRO, 2010).

De acordo com Jacobs (2001), as áreas livres públicas estruturam o espaço urbano, e são o principal suporte espacial para o encontro e a vivência urbana. Estes espaços livres públicos mudam constantemente sua forma e função de acordo com os usuários e a forma como se apropriam do espaço, que por sua vez constituem locais nos quais são realizadas relações entre o homem e o ambiente ininterruptamente. Ao mesmo tempo, cada vez mais vem apresentando características de decadência e não-preservação, grande parte devido à expansão urbana, a qual vem apresentando modelos de espaços individualizados e segmentados.

Aprofundando a questão quanto aos espaços individualizados e segmentados, Caldeira (2000, p. 10) aponta para o desenvolvimento de dois novos modos de discriminação: a privatização da segurança e a reclusão de alguns grupos sociais em enclaves fortificados, tratados como processos que vem mudando as noções de público e de espaço livre público que até bem recentemente predominavam em sociedades ocidentais.

Quanto ao conceito de privatização da segurança, a crescente contratação dos serviços privados de segurança e a tolerância da população à violação dos direitos dos cidadãos relacionada a procedimentos, muitas vezes, adotados por este tipo de serviço, reconhecendo aí limites da consolidação democrática e do estado de direito no Brasil (CALDEIRA, 2000, p 11). Já o segundo, a autora considera que, o novo padrão de segregação urbana baseado na criação de enclaves fortificados representa o lado complementar da privatização da segurança e transformação das concepções do público, exemplificando, a emergência de um novo padrão de organização das diferenças sociais no espaço urbano (CALDEIRA, 2000, p. 11-12).

Os enclaves fortificados são espaços privatizados, fechados e monitorados, destinados a residência, lazer, trabalho e consumo, sendo exemplos dos mesmos, shopping centers, conjuntos comerciais e empresariais, ou

condomínios residenciais. Por serem espaços fechados cujo acesso é controlado privadamente, ainda que tenham um uso coletivo e semipúblico, eles transformam profundamente o caráter do espaço público. Na verdade, criam um espaço que contradiz diretamente os ideais de heterogeneidade, acessibilidade e igualdade que ajudaram a organizar tanto o espaço público moderno quanto as modernas democracias. O novo meio urbano reforça e valoriza desigualdades e separações e é, portanto, um espaço público não democrático e não moderno (CALDEIRA, 2000, p. 11-12). Dessa forma, o modelo de segregação separa grupos sociais de uma forma tão explícita que transforma a qualidade dos espaços públicos.

Nesse mesmo sentido, como afirma Tuan (1980), o surgimento de espaços individualizados é uma forma de afastamento do que é considerado velho, antigo, ultrapassado, quando diz que o espaço público é uma realização que agora tendemos a rebaixar. Por outro lado, a manutenção da vitalidade dos espaços públicos abertos é de suma importância para conservar não somente a história da população, mas a qualidade ambiental urbana, na medida em que proporciona um encontro com o ambiente natural e com as pessoas em geral.

De acordo com Magnoli (1982), a localização, acessibilidade e distribuição dos espaços livres formam um complexo sistema de conexões com múltiplos papéis urbanos: atividades do ócio, circulação urbana, conforto, conservação e requalificação ambiental, drenagem urbana, imaginário e memória urbana, lazer e recreação, dentre outros. Todas essas funções exercidas no ambiente urbano pelos espaços livres, assim como a localização, acessibilidade, distribuição, tipos de usos e configuração espacial estão organizadas de maneira sistêmica na cidade.

A degradação do espaço urbano observada pela redução de áreas públicas de lazer, deficiência na arborização urbana, excessiva impermeabilização do solo, aumento da temperatura e criação de ilhas de

calor, danos ambientais diversos, diminuição da qualidade da ambiência urbana e perda de qualidade de vida, constitui um problema que extrapola a esfera física/espacial, constituindo um problema social, visto que desencoraja o uso da rua e dos espaços livres como locais de encontro necessários para a manutenção das práticas sociais (JACOBS, 2001).

Diferente do conceito de igualdade, a equidade tem por preceito a ideia de que todas as pessoas precisam de atenção dos órgãos públicos, mas não necessariamente dos mesmos auxílios. Por isso, a equidade urbana se faz necessária, a fim de aumentar a qualidade de vida, inclusão social, participação política e proporcionar uma vida mais digna para a população através de cidades inclusivas, justas, democráticas e sustentáveis. Desta forma é possível manter as singularidades de cada região de um município, preservando sua diversidade e riqueza, mas ao mesmo tempo, atendendo às necessidades de infraestrutura que implicam diretamente desde a qualidade do espaço público até os serviços básicos.

Para Sen (2012, p. 34), a igualdade de capacidades, entendendo a capacidade como o que concede conteúdo à liberdade. Em outras palavras, a ideia de capacidades está relacionada, à igualdade de oportunidades e, assim, à liberdade de escolha para alcançar seus objetivos. Ainda segundo Sen (2012, p. 50), os “seres humanos diferem uns dos outros de muitos modos distintos”. Portanto, essa variedade transforma a relação entre renda e bem-estar, tornando-a muito variável de acordo com as possibilidades que cada pessoa possui para transformar renda em bem-estar.

As aglomerações não planejadas, bairros pobres, favelas ou loteamentos clandestinos com pouca ou nenhuma infraestrutura, tornam a estruturação de cidades ineficientes quanto ao uso de recursos produtivos e naturais, ampliando ainda mais a falta de equidade urbana que não fornece aos cidadãos uma qualidade de vida similar em seus espaços,

influenciando até mesmo na forma como cada pessoa utiliza, também os espaços públicos.

Isso ocorre, pois, a desigualdade vai além das questões econômicas, sendo assim, famílias com uma renda menos abastada não podem definir onde vivem de acordo com seus desejos e necessidades, sobrando como escolha apenas os endereços que muitas vezes são distantes de serviços e espaços públicos de qualidade. Por consequência, uma infraestrutura precária que não oferece bens e serviços públicos de qualidade, resulta em diversas condições negativas que vão desde a exposição à violência a moradias em áreas insalubres. Essa restrição de acesso a itens básicos como infraestrutura de saúde, lazer, saneamento e transporte, colocam em evidência como a segregação social incide no modo de utilização dos serviços e na apropriação dos espaços.

3.2 Gentrificação

Gentrificação é outro conceito importante ao se tratar esta deficiência de acessos igualitários aos espaços públicos por todas as pessoas. A cidade para cumprir suas funções sociais, deve garantir a todos os cidadãos, indistintamente, o direito e a garantia individual e coletiva ao meio ambiente, à moradia, à terra urbana, ao saneamento e infraestrutura, ao transporte e serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, tanto para as gerações presentes, quanto para as futuras (BRASIL, 2001).

No entanto, uma parcela considerável de brasileiros que mora em centros urbanos, não tem acesso a essas condições básicas, refletindo um processo de desigualdade socioespacial. Isso pode ser evidenciado devido à desigual distribuição espacial das funções e populações urbanas, não sendo, porém, um fato aleatório. As cidades apresentam múltiplas desigualdades que reproduzem as disfunções sociais e territoriais, com isso

gerando as diferenças no acesso ao emprego, na qualidade da habitação e na integração territorial entre as cidades.

Assim, cabe ao Poder Público a função de implementar ações de modo a garantir o cumprimento da função social da cidade e, conseqüentemente, contribuir na promoção do bem-estar da população. Dentre as várias diretrizes a serem implementadas para a materialização deste preceito constitucional, menciona-se a reserva e a requalificação de espaços livres, e áreas verdes; o aproveitamento urbanístico e paisagístico em áreas remanescentes, sujeitas a conservação ambiental (canais fluviais, lagos, matas e outros recursos naturais) e a criação de espaços para o lazer e a recreação (BRASIL, 2014).

Ainda neste mesmo contexto, tendo em vista a importância dos espaços públicos para a promoção do bem estar da população e da melhoria da qualidade ambiental das cidades, a política urbana a que se refere o Estatuto da Cidade, em seu artigo 2 inciso V preconiza a “oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais” (BRASIL, 2014).

Todavia, as desigualdades socioespaciais estão aparentes na paisagem urbana brasileira e se fazem presentes independentemente do porte das cidades. Enquanto de um lado, há uma disseminação de condomínios residenciais de luxo, do outro, existe um crescimento de bairros pobres, com moradias irregulares, favelas e loteamentos clandestinos. Apesar do conceito de gentrificação ser considerado novo, Smith já explicava este fenômeno:

Se a reestruturação que iniciou agora continua na sua atual direção, nós podemos esperar por importantes mudanças na estrutura urbana [...]. A conclusão lógica da reestruturação atual [...] seria a de um centro urbano dominado pelos profissionais-executivos, pelas funções financeiras e

administrativas, residências das classes média e média alta e mais os serviços necessários a estas classes tais como hotéis, restaurantes, comércio, cinema e cultura [...]. O corolário disto seria um desalojamento substancial da classe trabalhadora para os velhos subúrbios e a periferia urbana. (SMITH, 1986, p. 32)

Em uma lógica de mercado de oferta e procura, o preço da moradia, lotes, casas e apartamentos, é definido pelas regras de valorização. Desta forma, quanto mais central e provida de serviços uma área, mais valorizada ela se torna, desde o preço e o aluguel e venda de imóveis até produtos e serviços básicos. Assim, a especulação imobiliária acaba por ser a principal responsável do fenômeno chamado gentrificação.

Todo este processo, também abrange ao conjunto de melhorias de interesse privado realizado em determinado local, que resulta na indireta expulsão dos moradores menos abastados. A gentrificação é um dos principais fatores que provocam ou tornam mais acentuadas as diferenças socioeconômicas dentro do espaço urbano.

Conforme afirma Ley (1981, p. 144), o mercado que prejudicou os mais desprovidos pela falta de investimentos nas áreas centrais das cidades industriais está penalizando o mesmo grupo, no presente, através de investimentos em excesso. Em outras palavras, as pessoas mais pobres são forçadas, por questões econômicas, a se mudarem para regiões mais distantes e precárias, onde o aluguel ou o valor do imóvel é mais acessível, enquanto as mais ricas se estabelecem em áreas nobres, mais providas de infraestrutura e melhor acesso aos espaços livres públicos.

Esse contexto também apresenta outro problema comum: as áreas centrais recebem mais investimentos para melhorias do que as regiões periféricas, tornando-as cada vez mais caras e inacessíveis aos mais pobres. No extremo oposto, nessas áreas periféricas, populações, muitas vezes, se organizam por conta própria através de invasões. Entretanto, tais áreas,

não raro, ficam carentes de serviços básicos, como água, saneamento, serviços de educação e de saúde. Um problema acaba gerando vários outros, gradativamente mais complicados.

O direito à cidade é muito mais do que a liberdade individual de acessar os recursos urbanos, sendo uma possibilidade também de fazer mudanças na cidade. Além disso, é um direito coletivo e não individual, pois a transformação depende de mobilização para reformular os processos de urbanização. Para Lefebvre (1968), o direito à cidade é um direito de não exclusão das qualidades e benefícios da vida urbana. O autor identifica pessoas que foram forçadas a viver em guetos residenciais, longe do centro da cidade e diante disso, defende o direito à cidade como uma recuperação coletiva do espaço urbano por grupos marginalizados que vivem nos distritos periféricos do município.

O Estatuto da Cidade (2001), englobou estas conceituações descritas anteriormente, e desta forma, a lei reforçou a importância dos planos diretores como principal instrumento de efetivação do direito à cidade e criou diversos institutos jurídicos e políticos, visando combater processos promotores das desigualdades urbanas, como parcelamento, edificação e utilização de compulsórios.

3 Considerações finais

Atualmente as cidades brasileiras e os gestores públicos, possuem dificuldade em gerenciar as infraestruturas urbanas, devido à inexistência ou a precariedade de um planejamento estratégico do meio urbano. Quanto ao acesso da população como um todo aos espaços livres públicos, destaca-se também a falta de indicadores que explanem as desigualdades reais de apropriação destes espaços. Esta falta de dados analíticos e de planejamento dificulta a análise e a tomada de decisões necessárias para a

manutenção da qualidade das instalações e de que forma elas serão utilizadas pela população.

O intuito deste estudo foi evidenciar aspectos físico-sociais da deficiência quanto ao acesso da população, principalmente a mais marginalizada, aos espaços livres públicos. Desta forma abrir horizontes para que gestores públicos possam pensar em formas mais apropriadas para a melhor implantação dos espaços livres, o que implica no desenvolvimento de políticas públicas permanentes que viabilizem as intervenções de acordo com a necessidades dos mesmos, bem como da população que os utilizam. Segundo Loboda & Angelis (2012), o planejamento das áreas verdes públicas urbanas parte de uma definição de recursos que é residual, as necessidades são amenizadas com recursos que sobram de outras atividades, consideradas como mais prioritárias, e que, geralmente, incluem-se nesse âmbito aquelas de cunho estratégico, político e econômico. O autor afirma também, que se trata de um problema frequente em diversas cidades brasileiras, a falta de recursos destinados aos espaços públicos e dentre eles as áreas verdes urbanas, um dos principais espaços livres das cidades (LOBODA & ANGELIS, 2012).

Isto posto, antes de qualquer ação, é necessário que os planejadores urbanos reconheçam a existência do problema e mobilizem a população local para pensar em alternativas de resolução dos problemas, que são antes de tudo, sociais. As decisões têm de ser tomadas vislumbrando resultados de longo prazo, considerando que as oportunidades sociais, por Amartya Sen (2000), são as oportunidades estabelecidas na área de educação, saúde, mobilidade urbana, lazer, saneamento básico etc, que proporcionam a potencialização da liberdade substantiva de o indivíduo viver com qualidade, tratando-se da efetivação de direitos sociais básicos, essenciais para a garantia da dignidade de cada um.

Sen (2000) afirma que a pobreza deve ser vista como a privação de capacidades básicas e não apenas como baixo nível de renda. Sendo assim, é possível assegurar que ao mesmo tempo, as pessoas que vivem em locais completamente distintos dentro de uma mesma cidade, possuem liberdades, oportunidades e capacidades distintas, além da própria questão financeira, porém esta última não pode ser julgada separadamente pois é insuficiente para descrever toda esta realidade social.

Referências

BARTALINI, V. **Áreas verdes e espaços livres urbanos**. In: Paisagem Ambiente Ensaios. São Paulo, 1994.

BATALLER, Maria Alba Sargatal; BOTELHO, Maurilio Lima. **O Estudo da Gentrificação**, [S.l.], n. 1, p. 9-37, jul. 2012.

BRASIL. **Lei nº 10.257**, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal e estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 2001.

_____. **Estatuto da Cidade**. Lei 10.257, de 10 de julho de 2001., 2001b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm>. Acesso em: 03/10/2014.

BUSTOS ROMERO, M. A. **A arquitetura bioclimática do espaço público**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.

CARNEIRO, A. R. S. **Parque e paisagem: um olhar sobre o Recife**. Recife: Editora da UFPE, 2010.

CENSO DEMOGRÁFICO 2010. **Características gerais da população, religião e pessoas com deficiência**. Rio de Janeiro: IBGE, 2012.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil 2008**. Brasília: Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação, 2009.

GOMIDE, A. **Transporte urbano e inclusão social: elementos para políticas públicas.** 2003.

JACOBS, J.; **Morte e vida das grandes cidades.** Trad. Carlos S. Mendes Rosa. Martins Fontes, São Paulo, 2011.

LEY, D. **Inner city revitalization in Canada: Vancouver case study.** *Canadian Geographer*, v. 25, 1981.

LOBODA, Carlos R.; DE ANGELIS, B. L. **Áreas Verdes Públicas Urbanas: Conceitos, Usos e Funções Ambientais** - Revista do Centro de Ciências Agrárias e Ambientais, V. 1 n° 1 Jan/Jun. 2005. Disponível em: <www.amda.org.br/objeto/arquivos/83.pdf>. Acesso 02/10/2021.

MAGNOLI, Miranda Martinelli. **Em busca de ouros espaços livres de edificação.** *Revista Paisagem e Ambiente: Ensaios nº21.* São Paulo: FAUUSP, 2006.

SÁ CARNEIRO, A. R.; MESQUITA, L. B. **Espaços livres do Recife.** Recife: Prefeitura da Cidade do Recife/Universidade Federal de Pernambuco, 2000.

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

_____. **Desigualdade reexaminada.** Tradução de Ricardo Doninelli Mendes. Rio de Janeiro: Record, 2012.

SMITH, N. (1986). **Gentrification, the frontier, and the restructuring of urban space.** In: SMITH, N. e WILLIAMS, P. (orgs.). *Gentrification of the city.* Londres, Allen e Unwin.

TD 960 - IPEA. **Mobilidade urbana, iniquidade e políticas sociais. Boletim de políticas sociais: acompanhamento e análise.** IPEA. Brasília, 2006.

TUAN, Yi-Fu. **Topofilia.** São Paulo: Difel, 1980.

ZMITROWICZ, W.; ANGELIS NETO, G. **Infra-estrutura urbana**. São Paulo: EDUSP, 1997.

Acceso universal a la salud. aportes para la concreción del derecho a partir de la idea de justicia de Amartya Sen

*Alina Celi Frugoni*¹

1 Introducción

¿Es posible establecer, estándares de salud y calidad de vida, equitativos, capaces de alcanzar a la mayor parte de la población mundial? Según datos de las Naciones Unidas (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, 2021), existe una discrepancia de 31 años entre los países más ricos, con mayor expectativa de vida y los más pobres. Ello, a pesar del progreso, se debe a la existencia de fuertes desigualdades sociales que acontecen entre los países y dentro de ellos, y se basan en condicionamientos políticos, sociales, culturales y económicos. Para el abordaje y superación de estas desigualdades, a juicio de Naciones Unidas, “son necesarios enfoque multisectoriales, basados en los derechos y con perspectiva de género”. El resultado de tales inequidades, puede leerse en la cifra, de 400 millones de personas que carecen de acceso a los servicios de salud más básicos, con servicios sanitarios precarios.

La salud constituye uno de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS 2030) y plantea la necesidad de la cobertura universal de salud, de un modo integral. Para ello es necesario acabar con la pobreza y se han de reducir las desigualdades referidas. (PNUD, 2021). La relación existente entre el desarrollo sostenible y el estado de salud de las personas, guarda

¹ Doctora en Derecho Ambiental por la Universidad de Alicante. Profesora de la Universidad de la Empresa (Uruguay). Comunicación basada en la exposición del V Seminário do Centro Brasileiro de Pesquisas sobre a Teoria da Justiça de Amartya, (Coordinador, Prof. Dr. Neuro Zamban, IMED (15.09.2021)

una estrecha relación con el concepto de justicia, pues ello significa la necesidad de erradicar las profundas desigualdades, arbitrarias e injustas de carácter social, económico y ambiental, a que refiere Becerra Posada (2015) y que, son en la Región de las Américas, causa de privación de oportunidades para que los ciudadanos puedan gozar de una vida digna, como expresa el autor.

Desde un enfoque de género, la situación se agrava para las mujeres y niñas; pues representan la mayor parte de la población pobre de la región, en especial abarca las comunidades indígenas y poblaciones rurales (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2019, p. 7). El estudio de CEPAL, sobre los “Nudos críticos del desarrollo social inclusivo en América Latina y el Caribe”, analiza las brechas de las capacidades en el desarrollo de la región; destaca que el acceso a servicios de salud de calidad constituye un eslabón fundamental para el desarrollo sostenible y equitativo. Garantizar el acceso a la cobertura de salud permite enfrentar la pobreza, pues la persona puede desarrollar otras capacidades como la educación, e incrementar la productividad laboral. Se comprueba que la región ha mejorado sus indicadores, sin embargo continúa siendo la más inequitativa, persistiendo desigualdades basadas en condiciones sociales, de raza, etnia y de género, entre otras. (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2019, pp. 26-30).

La situación se agrava, teniendo en cuenta que, a menos de diez años de plazo para cumplir los ODS, la pandemia significará, la caída en la pobreza extrema, para 71 a 100 millones de personas, en el mundo. (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, 2020).

La Organización Mundial de la Salud (1946), estableció en el preámbulo de su Constitución, que “el goce máximo de salud que se pueda lograr es uno de los derechos fundamentales de todo ser humano, sin distinción de raza, religión, ideología política o condición económica o

social”. Agrega que, “la desigualdad de los diversos países en lo relativo al fomento de la salud y el control de las enfermedades sobre todo las transmisibles, constituye un peligro común”. El primero de estos principios, tendiente a igualar el acceso a la salud como derecho fundamental, y el segundo a establecer los riesgos que suponen las desigualdades entre Estados y el peligro común para la civilización que ello entraña constituyen, el *quid* para la comprensión de las vulnerabilidades a que se enfrenta la humanidad, basada en las desigualdades mencionadas y porqué han de superarse.

El tema en análisis, se encuadra dentro del concepto de justicia, la distribución de la riqueza, pero fundamentalmente en la promoción de las capacidades y libertades individuales, en base al respeto de la dignidad humana. Es necesario además, un análisis crítico de cómo los Estados han venido ejerciendo su soberanía, preservada en cada instrumento internacional y cómo dicha soberanía, juega un rol preponderante, en la construcción de nuevos modelos de justicia, con el fin de superar las barreras del multilateralismo estéril a la hora de enfrentar crisis humanitarias como la pandemia.

Desde una perspectiva global, las desigualdades en la calidad de vida y bienestar de las personas son terreno fértil para el riesgo del estado sanitario mundial y también, para la paz social. Cuando en un Estado desarrollado, la ciencia estudia métodos y ensaya innovaciones tecnológicas, orientados a superar los límites de la vida humana (transhumanismo) mientras que, la décima parte de la población mundial vive en la extrema pobreza, cabe cuestionarse si es posible un punto de encuentro entre los propósitos de las distintas realidades sociales, por encima de las fronteras que establecen la soberanía de los Estados.

La teoría de justicia de Amartya Sen, así como conceptos de su teoría de desarrollo, y enfoque de capacidades, permiten avanzar en la

observación y estudio de las fallas del sistema multilateral y las limitaciones derivadas, entre otras cosas, del ejercicio soberano de los Estados y la no inclusión de la ciudadanía en procesos de toma de decisiones.

La “Estrategia para el acceso universal a la salud y la cobertura universal de salud”, de la Organización Panamericana de la Salud y la Organización Mundial de la Salud para las Américas (2014), instó a los Estados parte a que establezcan mecanismos de participación y diálogo; que definan e implementen acciones tendientes a fortalecer la gobernanza, así como planes y programas, orientados al empoderamiento de las personas y comunidades para su participación activa, con el fin de que asuman derechos y responsabilidades, pudiendo incidir en acciones con el fin de superar las inequidades y determinantes sociales de la salud.

La conclusión inicial, a la que se llega luego de observar las acciones de los Estados aislados durante la pandemia, es que aún estamos lejos de conquistar espacios de participación, gobernanza y toma de decisión basada en resultados equitativos y solidarios con la población mundial.

2 Inequidades en el acceso a la salud y multilateralismo estéril

Las inequidades sanitarias, durante la pandemia, entre países y dentro de ellos está siendo evidente. Las fallas en el modelo distributivo y de acceso a la vacunación (COVAX), comprueban el fracaso del multilateralismo y de la propia Organización Mundial de la Salud, en particular, ante la imposibilidad de garantizar el acceso a la salud a millones de personas. Además ha sido evidente el inmenso poder político y económico, del mercado farmacéutico y las limitaciones de los países pobres y en desarrollo, para negociar la compra de test, y vacunas, en condiciones razonables y justas.

En todo caso, la prioridad de los Estados que si concretaron el acceso a la vacunación, fue dada a través de la negociación en forma particular, con las empresas proveedoras, en pleno ejercicio de su soberanía, mediante contratación pública, y por encima de los compromisos de carácter humanitario que tienen asumidos en la Constitución de la Organización Mundial de la Salud. En breve, su soberanía fue la llave para el acceso a la medicación por fuera del sistema COVAX de la OMS. Si esta acción de los Estados ha sido buena o mala, justa o injusta, habrá de medirse a la luz de las consecuencias, una vez acabada la pandemia. Sin embargo es posible llevar a cabo algunas consideraciones de orden ético y jurídico.

La Estrategia para el acceso universal a la salud y la cobertura universal de salud (Organización Panamericana de la Salud y la Organización Mundial de la Salud para las Américas (2014), reconoce la capacidad de cada país para definir su plan de acción de acuerdo a la estrategia, o lo que es lo mismo, el ejercicio de su soberanía, teniendo en cuenta sus dimensiones sociales, económicas, políticas, jurídicas, históricas y culturales y los retos que se le presenten y los futuros en materia de salud. El problema está en que son dichas dimensiones, las mismas que son señaladas como determinantes de las inequidades existentes en materia de salud, dentro de los países y entre ellos (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2019, pp. 26-30); lo que implica que dicha soberanía en la planificación individual, puede transformarse en un verdadero obstáculo, para el acceso a la salud para millones de personas; tanto por la vía de la inacción de la OMS, como por la vía de la discriminación, que el propio Estado haga de sus ciudadanos.

El estado crítico de la salud mundial siembra muchas dudas acerca de la legitimidad ética, de las acciones de los Estados y del mercado farmacéutico, sobre todo con respecto al acceso a la vacunación parte de la población mundial y restricción para millones de personas. La respuesta

individual de los Estados, a la crisis sanitaria y la insuficiencia de la Organización Mundial de la Salud, acabó profundizó la brecha de inequidades del sistema sanitario, pero además deja abierto un escenario político internacional preocupante si consideramos futuras posibles crisis globales, como el cambio climático y sus impactos.

El no acceso de millones de personas, a la vacunación y con ello a la salud como derecho universal, se justifica en razones de profunda inequidad y desigualdad en el respeto a la dignidad humana, la promoción de los derechos humanos y libertades individuales y por sobre todo, en la ausencia de justicia social.

3 Soberanía, justicia social y limitaciones ciudadanas

Amartya Sen, rescata aportes de la teoría de la justicia de John Rawls; entre ellos menciona la equidad, como un componente fundamental y que precede a la justicia; el reconocimiento de los poderes morales de las personas; el sentido de la justicia, vinculado a la capacidad (de justicia), la libertad como máxima prioridad y para la argumentación pública; el dar a las personas oportunidades reales, más allá de lo que está formalmente reconocido. (Sen *apud* Rawls, 2013, pp. 93-94)

Sin embargo, el problema del acceso universal a la salud y el fracaso del modelo multilateral durante la pandemia, puede ser mejor observado desde las críticas de Sen a Rawls. El institucionalismo trascendental para Sen (2013, pp. 54-57) conduce a que los Estados soberanos, acaben siendo negligentes con sus obligaciones de carácter global. Sen (2013, p. 55), reclama la necesidad de abordar cuestiones de justicia global, y ejemplifica con la necesidad de una reforma de la ley de patentes, que permita el acceso de medicamentos baratos a los pacientes más pobres que lo requieran. Se enfoca en relativizar la afirmación de Rawls, acerca de la necesidad de un estado soberano que aplique principios de justicia, a

través de un “conjunto perfecto de instituciones”, lo que denota para el autor, que cuestiones de justicia sean consideradas dentro de la estructura del institucionalismo trascendental. Una justicia perfecta, requiere como afirma Sen (2013, p.55) la necesidad de un Estado global soberano y su sola ausencia, justificaría que problemas de justicia global no pudiesen ser tratados por los trascendentalistas.

Sem (*apud* Nagel, 2013, p.55), observa las dificultades que surgen de la relación de la justicia y la soberanía para conformar un mundo más justo; rescata la importancia que señala Nagel, de enfocarse en la “moralidad humanitaria mínima”, que relaciona a las personas entre sí; superando el debate sobre la justicia global, atento a las demandas institucionales que se requieren para que se verifique dicha justicia.

Para Sen (2013, p.55), el problema de la justicia frente a necesidades globales, como la que se analiza, y desde la teoría de Rawls, es que la misma requiere de un conjunto extenso de instituciones que constituyen la base o estructura de lo que Rawls concibe como sociedad justa. Desde esta compleja perspectiva, no cabe duda que la mayor parte de los problemas de carácter mundial y globales, quedan a merced de la acción articulada de los Estados soberanos, sin un mayor involucramiento de los ciudadanos que son quienes al fin y al cabo, requieren sean satisfechas sus necesidades y respetados sus derechos y libertades.

La necesidad de protección de los derechos humanos y fundamentales, de equidad y justicia para los ciudadanos expuestos a riesgos globales, no puede quedar limitada ni garantizada por la acción individual de los Estados. Son necesarios compromisos y obligaciones mundiales, efectivos.

Sen (2013 p.159), se cuestiona acerca de las preocupaciones de los ciudadanos de un Estado soberano, limitadas a su territorio y como ello constituye una barrera obvia para la comprensión de los problemas

globales, que afectan a otros a partir de decisiones adoptadas dentro de cada país. Este enfoque, sugiere el principio de cooperación internacional, de conformidad con el artículo 28 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que consagra el derecho de toda persona a “que exista un orden social e internacional en que los derechos y libertades proclamados en esta Declaración se hagan plenamente efectivos.”

Cabe recordar que la teoría de la justicia de Rawls (2016, p.13), tiene como objetivo “una concepción de justicia que generalice y eleve a un nivel más alto de abstracción la conocida teoría del contrato social (...)”; una de las principales características de la justicia como equidad es, según el autor, “concebir a las partes en la posición inicial como racionales y mutuamente desinteresadas (...)” “(...) son concebidas como personas que no tienen intereses en los intereses ajenos”². El enfoque de Sen, permite ampliar la comprensión de los fenómenos humanos mundiales que más acusan actualmente, como el cambio climático o la crisis ambiental actual, pero también otros fenómenos extrafronterados, en que las decisiones individuales, tienen incidencia en el mundo, como el terrorismo, o las migraciones forzadas.

La Constitución de la Organización Mundial de la Salud (1946), en su preámbulo de principios, califica de peligro común las inequidades y diferencias en el fomento de la salud de los Estados parte y el control de las enfermedades; concepto que es aplicable a otras inequidades que recaen sobre otros derechos fundamentales y se basan en esas decisiones que Sen menciona, que adoptamos aisladamente, dentro de nuestros países. Valga como ejemplo el suministro de terceras dosis de vacunas que ahora mismo impiden que los países pobres, deban retrasar sus programas de vacunación contra el Covid-19.

² Traducción propia.

Sen (2013, p.159), se pregunta entonces si la idea de justicia no debería ir más allá de forma práctica en que los Estados soberanos, resuelven sus carencias internas, o bien deberíamos renunciar a un modelo de justicia más amplio comprensivo de las necesidades de otros pueblos, y aceptar colocarlos “en la cesta del humanitarismo”. El estudio del modelo de justicia y la responsabilidad extrafronteriza de los ciudadanos, en medio de la acción soberana de los Estados, lleva a Sen a reconocer la existencia de tres problemas; el primero de ellos, vinculado al concepto de justicia que implica “una relación en que las ideas de obligación mutua son importantes”; en segundo lugar, lo dicho antes, respecto a que las acciones de un país pueden tener consecuencia en la vida de las personas de otros países. Por último, (Sen *apud* Smith, 2013, p.160), ha de estarse alerta que como consecuencia del parroquialismo (que el reconoce en Rawls), voces de otras latitudes no sean oídas, las cuales, como Sen afirma, aunque dichas voces sean diferentes pueden luego de analizadas ser desechadas, o bien ser útiles para decisiones basadas en la objetividad.

4 Orientaciones para la superación de las desigualdades en el acceso a la salud como derecho universal

Las restricciones en el acceso a las vacunas generó, como afirman Moon y Alonso (2021), un esfuerzo adicional en producirlas, para países de renta media como Brasil, India, Indonesia y México, asegurándose por medio de acuerdos públicos y privados, la transferencia de las tecnologías desde las empresas y centros de innovación, relativizando de este modo, la confianza en el multilateralismo. Agregan los autores que, EE. UU, China y Unión Europa, tienen en juego su imagen, junto con la industria farmacéutica, y mientras no lleven a cabo renuncias que posibiliten el acceso universal de las vacunas a precios asequibles

Sobre ello, Sen (2013, p.55) se cuestiona acerca del acceso a los medicamentos eficientes y de bajo costo, y se pregunta ¿cuáles son las reformas internacionales que precisamos para que el mundo se un poco menos justo?

Para la Organización Mundial del Comercio, la cooperación internacional es la vía más directa para intensificar la producción y acceso a las vacunas por los países de bajos ingresos y algunas medidas dejan entrever un poco de luz para el futuro. Ngozi Okonjo-Iweala, Directora General de la Organización Mundial del Comercio (2021a) calificó de moralmente inadmisibles, la escasez de vacunas en 115 países; provocando pérdidas humanas y además, daños económicos para todos los países. Observó además la importancia de obtención de licencias (como en el caso de India), a pesar de tres obstáculos relativos a, la dificultad del aumento de la producción debido a la escasez de materias primas; la falta de personal calificado y experimentado y, problemas relativos a las restricciones, prohibiciones a la exportación y burocracia. En tal sentido, la Organización Mundial del Comercio pide a los fabricantes de vacunas, comuniquen las dificultades burocráticas para el comercio, del mismo modo que solicita a los Estados actúen para eliminar en forma progresiva las restricciones a la exportación con el fin de facilitar el suministro de vacunas.

La flexibilización de mecanismos de la propiedad intelectual y el comercio, desde la Organización Mundial del Comercio, parece una alternativa posible a las medidas solicitadas por India y Sudáfrica, acerca de la exención de disposiciones del Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (1994). Las solicitudes de exenciones recaen sobre obligaciones del derecho de autor y conexos (sección 1); patentes y modelos industriales (secciones 4 y 5) y protección de la información no divulgada (sección 7). Dicha

suspensión se aplicaría en un número de años determinado por el Consejo General, en función de la cobertura de la vacunación mundial y una inmunización de la mayoría de la población mundial. (Organización Mundial del Comercio, 2020b).

Como afirma Sen (2000, pp.77) la literatura económica se ocupa del mercado desde su eficiencia, pero poca atención se le presta, en relación a las libertades y derechos. Lo que se tiene en cuenta en realidad, como afirma el autor, es el valor de las mercancías y su utilidad; y por ello ha habido un mayor enfoque en el óptimo de Pareto, o sea en que no es posible el aumento del bienestar sin perjudicar al otro. Por ello, Sen, se interroga acerca del modelo necesario para optimizar las libertades individuales; la idea de la eficiencia parece aplicable en el sentido, que la ampliación de la libertad individual afecta la de otros, aún cuando la eficiencia nada dice sobre la igualdad en el reparto de las libertades, situación que se recrudece ante la desigualdad, y son necesarias las ayudas sociales y estatales, en casos como la asistencia sanitaria inexistente o insuficiente u otras emergencias humanas que le quitan a la persona oportunidades de avanzar en una existencia humana digna. El problema está, en que si bien somos capaces como afirma Sen, de responder a un impulso de solidaridad o fraternidad, la medida de ello, será determinada, por la discusión pública y la participación política.

Para Nussbaum (2013, p.197), tenemos el derecho al respeto en función de la dignidad misma de nuestras necesidades, alejándose de criterios mercantilistas como la productividad y expresando que, no estamos obligados a ser productivos para ganarnos el respeto de otros. La autora llama la atención sobre la importancia de las vulnerabilidades humanas, representadas por el inicio de la vida humana en fase dependiente y el final o declinio en otras formas de dependencia, en este contexto para Nussbaum, la sociabilidad y la racionalidad son temporales;

aspectos que son necesarios sean observados, en atención a la crítica a la teoría contractualista y la concepción kantiana de persona, de Rawls.

5 Vulnerabilidad social y enfoque de capacidades para el acceso a la salud

Como señala Ortega Guizado R. (2021) la vulnerabilidad, guarda relación con la capacidad disminuida. De los informes sobre diagnósticos, antes mencionados, surge claro que la vulnerabilidad está estrechamente vinculada con las desigualdades, basadas en condicionamientos sociales, económicos, culturales, de raza y etnia.

En dichos estudio se revela claramente el enfoque de las capacidades de Amartya Sen; sin embargo los Estados parte, no consiguen implmentar los programas y acciones necesarios, con el fin de conseguir que las poblaciones más vulnerables superen los niveles de desarrollo, en que se encuentran. El énfasis no ha de estar únicamente en el acceso a bienes materiales, pues el enfoque de las capacidades de Sen (2013, p.267), recae sobre la vida de la persona y no en objetos aisalados, como rentas o mercaderías.

La crisis sanitaria actual como se dijo, tiene una proyección desastrosa, para casi 100 millones de personas, que caerán en la extrema pobreza. Los Estados, deberán enfrentar esta situación y es de esperar actúen, respetando el principio de no retroceso en materia de derechos fundamentales, pues como Sen (1999) expresa, no deberían sacrificarse logros de la civilización debido a problemas de corto plazo y que ello suponga la tentación para las economía. La función del Estado para Sen, es evitar que ante problemas que surjan para las personas, como estados de enfermedad o pérdida de trabajo, las mismas sean capaces de recibir un apoyo que les impida se hunda en la pobreza. Para ello habrán de potenciarse la políticas públicas de modo urgente, ya que las mismas tienen por objetivo el desarrollo social que, conforme señala Zambam

(2017) no están sujetas al crecimiento económico exclusivamente o a la búsqueda del bienes material, como prioridad.

Por último, es necesario llevar a cabo una evaluación del Estado de bienestar como sugiere Sen (2014), de un Estado que a su juicio aparece “congelado” y que presenta una serie de incoherencias; aún cuando esta institución, se constituya en la mayor aportación a la civilización del siglo pasado. Lo que Sen busca, es poder determinar la racionalidad de su quehacer. La distribución del presupuesto importa, como también la formación de una cultura de autoayuda de los ciudadanos, y la responsabilidad social del Estado, capaz de orientar los dineros públicos, esfuerzos y prioridades. La pregunta clave, concluye Sen, es ¿cómo combinar los méritos de la cultura de la autoayuda con los méritos del estado de bienestar y con la responsabilidad social?; pregunta que queda abierta como desafío post-pandemia, que excede las breves reflexiones de este artículo y que requieren de un fuerte debate social y académico, global.

6 Conclusiones

La crisis sanitaria actual y sus consecuencias en la vida de las personas y el desarrollo sostenible mundial, requieren de un profundo debate sobre la justicia en el acceso a los servicios de salud, como derecho universal.

La teoría de la justicia de Sen, sus conceptos sobre el desarrollo y el enfoque de las capacidades, aportan elementos para ir más allá de la acción de los Estados, en la resolución de problemas globales, por medio del empoderamiento de las personas, su participación en los grandes temas mundiales, a la vez pone énfasis en los valores que permiten superar las barreras del parroquialismo.

La soberanía de los Estados y el modo en que fue utilizada como medio de protección de sus intereses, generó el aislamiento de los países

más pobres, y desligó a los Estados de sus obligaciones de carácter internacional y humanitarias.

Las fallas del multilateralismo, están dadas no solamente por la ineficiencia y fallas estructurales de los organismos que gestionan el acceso a la salud, sino también por la falta de cooperación del mercado farmacéutico y ausencia de toda sensibilidad en momentos históricos para la humanidad; consecuencia de la creciente distancia entre la economía y la ética (Sen, 1999, p.23).

Es de esperarse una redimensión de los derechos de propiedad intelectual a la luz de la primacía de otros derechos en emergencias humanitarias, situaciones de extrema pobreza, urgencias de los Estados debido a causas supervinientes como guerras, crisis financieras, migraciones, etc. En tal sentido la Organización Mundial del Comercio juega un rol fundamental en la articulación de intereses de los Estados, principalmente polos tecnológicos y el logro de un consenso multilateral de las partes.

La crisis sanitaria dejó un saldo ético negativo y debe ser objetito de profunda reflexión con el fin de evitar como Ortega Guizado R. (2021) afirma, que el virus se transforme en la excusa que “valide la miseria humana, el olvido del otro, la supremacía de lo económico por encima de la existencia, la banalidad del mal”.

Referencias

- BECERRA POSADA F. (2015). **Igualdade em saúde: mandato essencial para o desenvolvimento sustentável.** Revista Panamericana de Salud Publica, 38(1). <https://iris.paho.org/handle/10665.2/10001>.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (2016). **La matriz de la desigualdad social de América Latina.** Santiago de Chile. CEPAL. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/40668-la-matriz--desigualdad-social-america-latina>. Acceso en 05.10.2021

- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (2019). **Nudos críticos del desarrollo social inclusión en América Latina y el Caribe. Antecedentes para una agenda regional.** Santiago de Chile, CEPAL. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/44799-nudos-criticos-desarrollo-social-inclusivo-america-latina-caribe-antecedentes>. Acceso en 04.10.2021.
- NUSSBAUM M. (2013). **Fronteiras da justiça.** Sao Paulo, Martins Fontes.
- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD (1946). **Constitución.** <https://www.who.int/es/about/governance/constitution>. Acceso en 20.09.2021.
- ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD (2020). **Evaluación de la política de equidad en la salud en la región de las Américas.** <https://iris.paho.org/handle/10665/53322>. Acceso en 20.09.2021.
- ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD (2014). **Estrategia para el acceso universal a la salud y la cobertura universal de salud.** <https://iris.paho.org/handle/10665.2/7652>. Acceso en 25.09.2021
- ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD, ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD PARA LAS AMÉRICAS (2014). **Estrategia para el acceso universal a la salud y la cobertura universal de salud.** 53º. Consejo Directivo, 66ª. Sesión del Comité Regional de la OMS para las Américas. Resolución C53-R14, 29 setiembre- 3 octubre, 2014. <https://iris.paho.org/handle/10665.2/7652>.
- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO (2021a). **La Directora General pide a los fabricantes de vacunas contra la COVID-19 que aumenten la producción en los países en desarrollo.** https://www.wto.org/spanish/news_21_s/dgno_09mar_21_s.htm.
- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO (2021b). **Los Miembros examinan la solicitud de exención del Acuerdo sobre los ADPIC e intercambian opiniones sobre la función de la propiedad intelectual en un contexto de pandemia.** https://www.wto.org/spanish/news_s/news21_s/trip_23feb21_s.htm
- ORTEGA GUIZADO R. (2021). **La pandemia del COVID-19 como experiencia límite del sentido de la existencia del ser humano posmoderno.** Sophia, n. 30, 273-296. <https://doi.org/10-17163/soph.n.30.2021.10>. Acceso en 25.09.2021.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (2020).
<https://sdgs.undp.org/2020-health/es/index.html>. Acceso en 25.09.2021.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (2021). **Objetivo 3: Salud y bienestar**. <https://www1.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals/goals-3-goog-health-and-well-being.html>. Acceso en 25.09.2021.

RAWLS J. (2016). **Uma teoria da justiça**. (Trad. J. Simoes). São Paulo, MARTINS FONTES.

SEN A. (2013). **A ideia de justiça**. (Trad. D. Bottmann, R. Doninelli Mendes). São Paulo, COMPANHIA DAS LETRAS.

SEN A. (1999). **El estado de bienestar**. La factoría, n.8. <https://lafactoriaweb.com/amartya>. Acceso en 29.09.2021.

SEN A. (2000). **La moral en la economía de mercado**. Revista de pensamiento contemporáneo, n. 3. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2256039>. Acceso en 30.09.2021

SEN A. (2014). Tendencia de la economía mundial, pobreza y bienestar social y económico. Vectores de Investigación, v.8, n.8. p. 31-94. <https://dialnet.unirioja.es/ejemplar/502787>. Acceso en 29.09.2021.

SEN. A (1999). **Sobre ética e economia**. (Trad. L. Teixeira Motta). São Paulo: COMPANHIA DAS LETRAS.

ZAMBAN N. (2017). **As políticas públicas em Amartya Sen: condição de agente e liberdade social**. Revista Brasileira de Direito, v. 13, n.1, 60-85. DOI: <http://dx.doi.org/10.18256/2238-0604/revistadedireito.v13n1p60-85>. Acceso em 29.09.2021.

A algoritmização e a morte da política: como Amartya Sen pode ajudar?

Ésio Francisco Salvetti ¹

1 Introdução

Uma das principais características da modernidade é a crença de que a emancipação da humanidade depende de uma sociedade racional. No entanto, com o número de denúncias feitas pelos teóricos da primeira geração da Escola de Frankfurt, criou-se uma desconfiança quanto à possibilidade de emancipação da humanidade. Adorno e Horkheimer, atentos a esta problemática, são enfáticos na tese de que a razão submetida à lógica do capitalismo é incapaz de promover o esclarecimento, emancipação e liberdade, produzindo a *desrazão*. Hoje, com a emergência das tecnologias digitais, revivemos o sonho do projeto iluminista. Com a inundação dos mecanismos de Inteligência Artificial vemos, por exemplo, crescer as chamadas *Smart Cítie*, nas quais a infraestrutura e os serviços são interligados de maneira supostamente mais racionalizados e eficiente, oferecendo o sonhado bem-estar e a vida feliz. É frente a esse novo projeto contemporâneo que esse artigo se insere. O objetivo é compreender a nova racionalidade política e estratégia de governo a partir da noção de “*gouvernementalité algorithmique*”, buscando alternativas na teoria seniana. A governamentalidade algorítmica é o novo regime de poder e saber baseado na coleta, mineração e cruzamento de grandes volumes de

¹ Doutor e mestre em filosofia pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), em Santa Maria, RS, Brasil, em cotutela com Università Degli Studi di Padova, Itália; graduando em Direito pela (IMED), em Passo Fundo, RS, Brasil. Foi professor do Instituto Superior de Filosofia Berthier (IFIBE), em Passo Fundo, RS, Brasil, até seu encerramento (2019). Coordenador da Comissão de Direitos Humanos de Passo Fundo – CDHPF. esiosalvetti@gmail.com

dados, fenômeno esse que é possível graças às novas tecnologias digitais. O conceito de governamentalidade refere-se a uma racionalidade refletida, sistematizada e regulada que vai além de um exercício espontâneo de poder. Governar, nesse sentido, significa regular a conduta racionalmente, por meio de tecnologias apropriadas. Na palavra governa/mentalidade está implícita a referência ao governo e à mentalidade ou racionalidade governamental, no sentido de uma prática refletida. Com esse neologismo, ressalta-se um conjunto de procedimentos, cálculos e táticas que permitem o exercício de uma forma específica de poder, que tem por alvo principal a população. Por isso acreditamos ser perfeitamente possível a aplicação deste conceito à técnica algorítmica, que nos últimos anos vem regulando e controlando nossas ações por meio de dispositivos tecnológicos de informação e comunicação. Em suma, a algoritmização é a estratégia de governo por meio de algoritmos, ou seja, é a condução de condutas humanas utilizando-se das novas tecnologias de informação. Os algoritmos são mecanismos matemáticos que funcionam através de processos invisíveis, mas com alta eficácia na condução de nossos comportamentos. Diversas decisões de instituições públicas ou privadas são hoje assentadas em algoritmos que trabalham com uma enorme massa de dados e realizam correlações e cálculos de grande complexidade. Esses cálculos podem servir de base para negar um visto, para identificar um suspeito, para oferecer produtos, para sugerir filmes, para indicar amigos, para conceder crédito, para fixar o valor de uma apólice de seguros, para recrutar profissionais ou para milhares de outras aplicações. Em tese, esse é o novo modo de governo das condutas. Não seria isso a morte da política, da democracia? A regulação algorítmica propõe um positivismo para o conflito ideológico, um solucionismo baseado em caminhos únicos e eficientes. O cidadão seria informado automaticamente por conteúdos personalizados e enviados por algoritmos inteligentes, que supostamente

manteria a participação individual e diminuiria os custos de coleta de dados civis relevantes ao fazer político. Contudo, os algoritmos não são capazes de narrar historicamente a realidade vivida, pois simplificam a complexidade da vida social. A democracia, entregue a algoritmos, morreria, na medida em que os cidadãos são concebidos de forma atomizada, com interesses fixos e controláveis. Logo, a vida cidadã é limitada e a esfera do debate público esvaziada. Por isso, o objetivo do presente artigo é além de expor a problemática da algoritmização e suas consequências políticas democráticas é buscar contribuições na teoria de Amartya Sen para salvar a política desse novo fenômeno da algoritmização.

2 Algoritmos: a nova autoridade do Século XXI

A partir da década de 1990 a internet mudou o mundo. Devido ao ritmo acelerado provocado pela da disrupção tecnológica, a grande maioria das pessoas vivem a sensação da desorientação. Aquele mundo político-jurídico, democrata-liberal que se formou durante a revolução industrial para gerir máquinas a vapor, refinarias de petróleo, passando para grandes fábricas automotivas, até chegar na comunicação televisiva mostra sinais claros da ineficiência para regular as revoluções em curso na tecnologia da informação. Nossos sistemas jurídicos-político estão sendo afetados significativamente com o advento da inteligência artificial e com sua consequente algoritmização da vida.

As revoluções em curso, em especial aquelas da tecnologia da informação, tem por detrás engenheiros, empresários e cientistas com pouca consciência das implicações político-jurídicas de suas decisões. O que impacta qualquer estudioso dessa problemática é na verdade a quase total indiferença ao tema. Exemplo disso foram as últimas eleições: o tema do desemprego foi a pauta principal tanto nos países do primeiro mundo

como na periferia. No entanto, nenhum candidato ou partido político apresentou uma agenda de debate sobre o impacto potencial das novas tecnologias digitais no fechamento e precarização dos postos de trabalho. Espantosamente, líderes políticos como Donald Trump e Jair Bolsonaro propuseram endurecer a segurança nas fronteiras para que estrangeiros não ocupem os empregos dos cidadãos. Enquanto isso, o processo de algoritimização da vida avança sem precedentes, precarizando o mundo do trabalho e corroendo as bases do Estado Democrático de Direito que soube incluir em suas pautas dois temas que sempre andaram separados: liberdade e igualdade.

No século XX (mesmo com as denúncias da primeira geração da Escola de Frankfurt) alimentamos a esperança de que as inovações tecnológicas nos ajudariam a alcançar a tão desejada liberdade. Igualdade e emancipação humana. No entanto, com os novos rumos das novas tecnologias há motivos suficientes para crermos que a promessa não seja cumprida. Os dados da distribuição da riqueza confirmam a desconfiança. O 1% mais rico é dono da metade da riqueza do mundo. Ainda mais alarmante, as cem pessoas mais ricas possuem juntas mais do que 4 bilhões mais pobres. Mas, há probabilidade que esse cenário piore com a nova dinâmica de concentração em pequenos grupos da propriedade de nossos dados.

Há pouco tempo a grande matéria prima do capitalismo era carvão, minerais, propriedade rural etc. Hoje, a matéria prima, ou os ativos do capitalismo são nossos dados. Quem passou a controlar esses ativos é o Google, Facebook. Como destaca Harari (2018, p. 107), “eles capturam nossa atenção fornecendo gratuitamente informações, serviços e entretenimento, e depois revendem nossa atenção ao anunciante”. Ao captar nossa atenção acumulam e retiram quantidades enormes de dados sobre

nós. Com isso o anunciante consegue fazer uma publicidade dirigida e certa. “Nós não somos seus clientes – somos seu produto” (HARARI, 2018, p. 107).

Além da mudança no modo das relações sociais, outra consequência fundamental da algoritmização são as transformações causadas nos meios produtivos e nas relações produtivas. Novas classes sociais estão emergindo, exemplo é o trabalho uberizado que são os trabalhadores permanentemente disponível ao trabalho, trabalhadores precarizados que emprestam sua força de trabalho à uma plataforma como se fossem empreendedores do seu próprio negócio.

À medida que nossos dados são colonizados por algoritmos controlados por corporações ou agências de governos, nossa liberdade e autonomia se esvai diante de uma forma de poder inédito, caracterizado por uma extrema concentração de conhecimento que não passa pela supervisão da democracia.

Importante destacar que o algoritmo é um procedimento computacional como uma sequência de raciocínios, com definições precisas que toma um conjunto de valores como *input* (entrada) e produz um conjunto de outros valores como *output* (saída/resultado). Há, hoje uma diversidade de algoritmos que fazem parte da nossa vida, eles estão presentes em softwares, calculadoras, robôs, veículos automotores, aeronaves, sistemas de semáforos inteligentes, mecanismos de buscas na internet, até algoritmos mais complexos, de grandes empresas de tecnologias que apreendem e se desenvolvem a partir do comportamento do indivíduo, como por exemplo, o algoritmo do *Facebook* que define, a partir do perfil do usuário, o que será exibido no *feed* de notícia (SILVEIRA, 2021, p. 17).

Na medida que as tecnologias algorítmicas foram se complexificando constata-se que não há um domínio do humano sobre a tecnologia, mas

ao contrário, inclusive as decisões humanas são manipuladas pelos algoritmos. O que significa que nossos comportamentos estão sendo direcionados e governados. Hoje, com o aperfeiçoamento dos algoritmos, não há dúvida de que eles estão estrategicamente influenciando condutas, seduzindo motivações induzindo comportamentos, orientando decisões e, como destaca Ruiz: “em última instância, conseguir governar o máximo possível o comportamento dos indivíduos” (RUIZ, 2021, p. 7). Isso tudo, faz ressurgir debates filosóficos tradicionais, como por exemplo o significado de liberdade, verdade e ética.

A governamentalidade por meio de algoritmos aumenta a desigualdade e ameaça a democracia. Na mão dos grandes conglomerados econômicos os algoritmos são concebidos e treinados para reproduzir preconceitos, ideologias e aprofundar a precariedade, especialmente dos mais pobres. No entanto, cada vez mais as decisões dos algoritmos afetam as vidas de todos/as nós, devido a complexidade de sua programação e por causa de sua opacidade não há regulamentação de políticas públicas. Isso contribui para uma desregulamentação das forças e relações produtivas. Esse cenário contribuiu para o fenômeno conhecido como uberização do trabalho: as bases dessa precarização estão em formação há décadas, mas hoje encontra um cenário perfeito nesse universo da economia, ou capitalismo digital.

Por isso Ruiz (2021, p. 13) destaca que o “o algoritmo é anônimo, silencioso, invisível e eficaz”. Não estamos mais sobre o jugo da espada do soberano, nem sobre o chicote do senhor, no entanto, nem por isso o autoritarismo dos algoritmos é menos cruel e eficaz na satisfação de sua estratégia. “Ele desponta como a sombra do novo Leviatã, de um poder soberano autoritário que pode dominar através da algoritmização da vida” (RUIZ, 2021, p. 16). Por isso que a autora Cathy O’Neil destaca que a próxima revolução será sobre o controle dos algoritmos.

3 A morte da política

São muitos os exemplos que nos ajudam a compreender que as bases do Estado Democrático de Direitos estão se desmantelando através da ação dos algoritmos. O mais emblemático e que surtiu debates mundialmente foi o escândalo da empresa de marketing político, a *Cambridge Analytica*. Ela foi responsável pela violação da privacidade de milhões de usuários do Facebook, com o objetivo de influenciar eleições, principalmente a que tornou Trump presidente dos EUA. A partir das denúncias feitas por Christopher Wylie, um consultor de dados canadense, que trabalhou na *Cambridge Analytica*, denuncia, para a surpresa de todos, que o *Brexit* não teria acontecido sem a *Cambridge Analytica*. Tudo isso graças ao algoritmo do Facebook, com sua capacidade de perfilização dos sujeitos que utilizam a plataforma.

Na obra “Algoritmos de destruição em massa” a autora Cathy O’Neil (2020, p. 278-306) revela alguns maus entendidos em relação à forma como procede o algoritmo do Facebook. A grande maioria dos usuários concebe o Facebook como uma grande praça pública, mas poucos sabem que a empresa determina, de acordo com seus interesses, o que vemos e apreendemos em sua rede social. Com seu algoritmo opaco e que atinge milhões de usuários, faz com que as pessoas acreditem que aquilo que elas recebem em sua linha do tempo é a reflexão exata da realidade na qual estão inseridas; no entanto, pode ser (e já foi) distorcida de diversas formas, tanto para o marketing de produtos, a manipulação de emoções e até mesmo em campanhas políticas. Por anos o Facebook pesquisou e estudou como diferentes tipos de postagem influenciavam o comportamento de pessoas. O resultado desse estudo foi suficiente para o Facebook entender que possuía uma quantia significativa de poder. Entendeu que o comportamento das pessoas poderia ser dirigido apenas alterando o algoritmo do

feed de notícias. Além desse tipo de manipulação, o fato de a rede social traçar perfis de usuários e vendê-los para corporações e instituições faz com que o político saiba exatamente aquilo que o possível eleitor quer ouvir, direcionando propostas, o chamado “microtargeting”.

No ano das eleições de 2016, o Facebook possuía 300 milhões de gigabytes de dados armazenados sobre os usuários. A *Cambridge Analytica* se apropriou desses dados e utilizou de técnicas de psicométrica para identificar a personalidade de um conjunto de usuários do Facebook. Com a utilização de algoritmos de *machine learning* teria conseguido replicar o padrão daqueles que responderam um teste de personalidade chamado “This Is Your Digital Life”. Um ex-professor da Universidade de Cambridge, Aleksandr Kogan, com base numa série de experimentos e pesquisas psicométricas realizadas pelo pesquisador Michal Kosinski, desenvolveu a enquete, que foi respondida voluntariamente por 270 mil usuários do Facebook. Em seguida, a Cambridge Analytica aplicou o padrão psicométrico obtido para classificar 87 milhões de contas, das quais 70.632.350 eram norte-americanos.

A coleta de dados sobre o comportamento de um usuário com determinados traços de personalidade, seu gênero, idade e o padrão de suas curtidas ou *likes* na rede social permitem testar modelos preditivos ou tendências de comportamentos. Com base no cruzamento de dados, os pesquisadores desenvolvem um modelo que permitia identificar em 88% a orientação sexual, em 85% as opções políticas.

Os pesquisadores concluem que as possibilidades preditivas podem ajudar para melhorar alguns serviços, mas também podem ser altamente perigosas politicamente, especialmente devido as consequências da criação das bolhas, através da perfilização dos sujeitos. Conforme a autora Cathy O’Neil, uma vez que o eleitor ouve o que quer, ele está mais suscetível a aceitar a informação pelo valor nominal porque confirma suas

crenças prévias, um fenômeno chamado pelos psicólogos de “viés de confirmação”. Enquanto os marqueteiros políticos anunciam a uma pessoa tudo que ela quer ouvir, esse eleitor não sabe aquilo que as outras pessoas estão ouvindo. Essa assimetria de informação impede que as várias partes se unam – o que é precisamente o objetivo de um governo democrático.

O fenômeno das plataformas on-line e dos mecanismos de busca na internet não pode ser desconsiderado quando discutimos democracia. A formação das preferências políticas e a formação da opinião pública ganham nova dinâmica com o avanço dos mecanismos digitais. Especialmente quando grandes bancos de dados são tratados por algoritmos de aprendizagens a serviço de quem tiver recursos financeiros suficientes para obter diferentes amostras de segmentos e perfis de usuários com padrões especificados pelos compradores. Essa nova fase da internet reforça o poder do capital, ou seja, o poder econômico daqueles que podem pagar para coletar, organizar e analisar gigantescas estruturas de dados que serão processados em *data centers* com milhares de servidores. (SILVEIRA, 2021, p. 51).

Um importante pensador e pesquisador dos efeitos das plataformas digitais, Frank Pasquale destaca alguns efeitos negativos operados pelos algoritmos nas democracias. Primeiramente destaca que a priorização dos conteúdos mais replicados empobrece a diversidade cultural e a pluralidade política, também ressalta que a definição da relevância pelo número de visualizações e compartilhamentos fragiliza a veracidade e a qualidade da comunicação. O terceiro elemento é que o discurso público é submetido a algoritmos que operam pela lucratividade das plataformas on-line.

Três elementos que na sua radicalidade decretam a morte da política e da democracia, pois nesse cenário estamos falando de mecanismos digitais que agem sobre as condições e os procedimentos indispensáveis à

existência da democracia, ou seja, sobre a equidade entre as forças políticas na disputa de voto. Por segundo, há um poder desmedido de manipulação da opinião pública. E por terceiro, as pesquisas estão demonstrando que os algoritmos estão afetando a privacidade frente sua grande capacidade de vigilância.

4 Como Amartya Sen pode ajudar

Toda a capacidade de vigilância, de penetração no cotidiano e na intimidade das pessoas nunca foi vista antes. Por isso cabe perguntar: uma sociedade com um nível tão baixo de privacidade poderá continuar democrática? Terá condições de assegurar que a vigilância ubíqua não gere ações de exclusão e perseguição política de grupos e segmentos da sociedade?

A defesa e opção pela democracia é uma característica de Amartya Sen. A democracia é para esse pensador uma conquista universal e um valor moral para as sociedades, com instrumentos, mecanismos e estrutura jurídica para o desenvolvimento e a superação de graves mazelas sociais. Nessa perspectiva, o enfrentamento do atual fenômeno da algoritmização, mesmo que Sen não trate especificamente é necessária e possível. Para tal, destaca-se a centralidade da argumentação pública para compreender e concretizar a justiça (Cf. SEN, 2011, p. 358). Este parece ser um elemento fundamental da sua teoria que contribui para salvar a política do novo autoritarismo dos algoritmos.

Nesse sentido, é assertiva a menção a Habermas e sua inconfundível contribuição na atualidade. Tanto é assim que Sen destaca: “O tratamento habermasiano da argumentação pública é, em muitos aspectos, mais amplo que o rawlsiano [...]. A democracia também recebeu uma forma processual mais direta na formulação de Habermas do que em outras abordagens” (SEN, 2011, p. 359). Nesse sentido, entende-se que a proposta

teórica de Sen caracteriza-se pela reestruturação da democracia por meio de um consenso legitimador das leis, orientado por discursos racionais e abertos à autonomia e à liberdade dos indivíduos.

Na defesa do papel da argumentação pública para a compreensão das injustiças (podemos acrescentar das injustiças postas em práticas pelos algoritmos) e a defesa da democracia como um “governo por meio do debate”, há implicitamente o reconhecimento da reviravolta linguístico-pragmática iniciada pela análise do segundo Wittgenstein². É a partir da reviravolta linguístico-pragmática que a linguagem se tornou o mecanismo de possibilidade de conhecimento do qual emana toda relação entre pensamento e realidade. Ou seja, quando Sen admite a argumentação, o debate como critério fundamental para a justiça, há implicitamente a compreensão de que o uso da linguagem orienta as ações para o entendimento, que é alcançado comunicativamente.

A linguagem é também exercício da razão. No Século XX, a linguagem tornou-se possibilidade de conhecimento da qual emana toda relação entre pensamento e realidade. Portanto, a linguagem tornou-se um mecanismo ou uma estratégia básica para a possibilidade de coesão social, ou seja, um meio para que os diferentes alcancem o entendimento e reconhecimento mútuo. Nessa medida, pensar a coesão social em meio à complexidade atual supõe reconhecer a linguagem como a instância de legitimação.

Ao postular que o diálogo e a argumentação pública são mecanismos de justiça disponíveis para que os "diferentes" falantes e ouvintes estabeleçam entendimento sobre algo no mundo, Sen clama à superação do

² Cabe destacar que a Reviravolta Linguística Pragmática, iniciada por Wittgenstein e sistematizada por Austin, fundamenta a tese de que a linguagem e o entendimento são conceitos cooriginários, conceitos que se implicam mutuamente. Conforme descreve Habermas: Com Wittgenstein estoy convencido que lenguaje y entendimiento son conceptos cooriginarios, conceptos que se explican mutuamente. Cuando, manteniendo una cierta analogía con la crítica kantiana de la razón, tratamos de dar respuesta a la pregunta de como es posible una utilización del lenguaje orientada al entendimiento, nos topamos con el saber intuitivo de sujetos capaces de lenguaje y de acción, que el muchacho há de aprender para aplicarlos como adulto en la acción comunicativa (HABERMAS, 1989. p. 417).

autointeresse objetivador de um observador e adota um enfoque performativo de um falante que deseja chegar à coesão social.

O papel crucial da argumentação pública na prática da democracia coloca todo o tema da democracia em estreita relação com o tópico central deste livro, isto é, a justiça. Se as exigências da justiça só podem ser avaliadas com a ajuda da argumentação pública, e se essa argumentação está constitutivamente relacionada com a ideia de democracia, então existe uma íntima conexão entre a justiça e a democracia, que partilham características discursivas (SEN, 2011, p. 269).

Essa relação interdependente clama para a construção, criação, renovação e o exercício de outras estratégias de legitimidade e concretização da coesão social. Sen é incansável na análise do poder da liberdade de expressão e comunicação, dos mecanismos de participação e de exercício do debate para o fortalecimento da democracia em geral e do seu funcionamento desde os indivíduos mais influentes até os recantos longínquos³.

Ao sublinhar a relação entre democracia (governo por meio do debate público) e justiça, Sen esclarece que é necessário o apoio e a atuação de uma imprensa livre e independente:

Nesse terreno, as tradições estabelecidas na Europa e na América nos últimos trezentos anos realmente têm feito uma diferença gigantesca. As lições derivadas dessas tradições foram transformando o mundo como um todo, da Índia ao Brasil, do Japão à África do Sul, e a necessidade de uma mídia livre e vigorosa está sendo rapidamente reconhecida em todo o globo. O que considero particularmente encorajador é a velocidade com que a cobertura — e por vezes até a cultura — dos meios de comunicação pode mudar. (SEN, 2011, p. 369).

³ Para aprofundamento do vigor da democracia no cotidiano das formas de vida das pessoas e sociedade ou para a superação de injustiças evitáveis, sugere-se, para um aprofundamento deste tema, verificar: DRÈZE, Jean; SEN, Amartya. *Glória incerta: a Índia e suas contradições*. Trad. Ricardo Doninelli Mendes e Laila Coutinho. São Paulo: Companhia das Letras, 2015 e SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. Trad. Laila Coutinho. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

O papel decisivo da liberdade de expressão e imprensa livre tem várias razões: primeiro, a contribuição direta para a qualidade das nossas vidas; segundo, a imprensa tem um importante papel informativo para o público, difundindo o conhecimento e permitindo a análise crítica, uma vez que o jornalismo investigativo pode desenterrar a informação que de outro modo teria passado despercebida ou permanecido desconhecida; terceiro, a liberdade dos meios de comunicação tem uma importante função protetora, dando voz aos negligenciados e desfavorecidos, o que pode contribuir para a segurança humana. Os governantes têm de encarar as críticas da opinião pública nos meios de comunicação e enfrentar eleições com uma imprensa sem censura, o que lhes dá um forte incentivo para tomar medidas oportunas para evitar essas crises. E, ainda cabe destacar um quarto motivo: a liberdade de imprensa e expressão é fundamental para a formação de valores e concepções políticas democráticas de forma interativa. Ressalta-se que a imprensa livre e independente evita uma “justiça opressiva”. (Cf. SEN, 2011, p. 371).

A opção de Sen por uma concepção de justiça descolada do formalismo, utilitarismo e do transcendentalismo contribui para não limitar a democracia ao critério de maioria eleitoral ou de outras decisões da maioria. Compreende que, em meio à pluralidade, à complexidade, às diferenças e desigualdades das sociedades contemporâneas, a democracia depende da superação das injustiças evitáveis e de valores centrais, como a tolerância e o reconhecimento mútuo. O direito de votar e ser votado, as políticas sociais que combatem e previnem desigualdades, a relevância das oposições e o funcionamento de instituições pautadas pela arquitetura jurídica e orientadas pela razão pública são instrumentos fundamentais para revigorar a democracia, em meio às inúmeras ameaças que a abatem na atualidade.

Em síntese, Amartya Sen, pouco ou quase nada trata em suas obras do tema em questão (algoritmos e suas consequências para a política), no entanto, é perfeitamente possível extrair, por analogia, algumas contribuições para salvar a democracia das “garras” autoritárias da algoritmização das sociedades contemporâneas. Primeiramente identifica-se a defesa radical da democracia, que nos leva a crer na necessidade de transparência dos modelos algorítmicos e de seus códigos-fonte; e segundo lugar, a tese reforça a necessidade de maior conhecimento dos bancos de dados e registros de dados são tratados em sua estrutura; abertura para auditorias; abertura para correções de vieses injustos e com efeitos sociais antidemocráticos; maior responsabilização aos responsáveis pelas operações algorítmicas (SILVEIRA, 2021, p. 88).

A defesa da democracia nos sistemas algoritmos significa apostar no esclarecimento social para ajudar a sensibilizar forças e coletivos políticos a assumir a defesa da regulamentação dos algoritmos. Mas isso não pode levar a ilusão de que os processos de servidão em curso, impulsionado por uma ordem neoliberal, com produção de subjetividades voltadas ao consumo, facilitará qualquer movimento mais radical da democracia, até mesmo a concepção de democracia deliberativa defendida por Sen.

5 Considerações finais

O objetivo do presente artigo foi, além de expor a problemática da algoritmização e suas consequências políticas democráticas, buscar contribuições na teoria de Amartya Sen para salvar a política desse novo fenômeno. Importante destacar que Sen não trata dessa problemática de modo explícito, no entanto, sua defesa da democracia aponta alguns caminhos para a problemática aprofundada.

Filiando-se a corrente de pensadores que entendem a democracia como um governo por meio do debate, Sen busca desenvolver sua concepção democrática como o exercício público da razão. Essa concepção é carregada de sentido, pois tem o intuito de ampliar a concepção ‘econômica’ de democracia que a concebe como o direito ao voto e escolha regular de seus representantes e interesses. A ideia de um processo por meio de debates e diálogos, com o exercício público da razão ou racionalidade, é o espaço de conversação em torno de problemáticas referentes a vida social. E mais, tal exercício era a garantia da liberdade e da isonomia: a democracia, para além de ser um processo de escolha de representação, é um momento de prática do direito de voz e vez, sem distinções ou valorações, uma vez que o espaço público é livre e igual. Tal aspecto vem coadunar com a ideia de democracia como debate e exercício público da razão, pois permite que as pessoas tenham voz e tenham também acesso às informações. Elemento esse fundamental para enfrentarmos a invisibilidade e opacidade com a qual os algoritmos estão agindo em prol da morte da política.

Para concluir, cabe destacar que mesmo que Amartya Sen não trate, em suas obras, do tema da algoritmização, sua teoria aponta caminhos que parece profícuos para salvar a democracia das “garras” autoritárias da algoritmização das sociedades contemporâneas. A defesa radical da democracia, o debate público reforça dois elementos centrais para a sobrevivência da política: a liberdade e a transparência. Transportando esses conceitos teóricos para a prática dos algoritmos Sen estaria alertando para: necessidade de transparência dos modelos algorítmicos e de seus códigos-fonte; necessidade de maior conhecimento dos bancos de dados e registros de dados são tratados em sua estrutura; abertura para auditorias; abertura para correções de vieses injustos e com efeitos sociais

antidemocráticos; maior responsabilização aos responsáveis pelas operações algorítmicas. Temas esses que qualquer sociedade democrática terá que se defrontar nos próximos dias se quiser sobreviver.

Referências

ADORNO, Theodor W.; HORKHEIMER, Max. *A dialética do esclarecimento*. São Paulo: Zahar, 2006.

HARARI, Yuval Noah. *21 lições para o século 21*. Trad. Paulo Geiger. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

O'NEIL, Cathy. *Algoritmos de destruição em massa: como o big data aumenta a desigualdade e ameaça a democracia*. Trad. Rafael Abraham. Editora Rua do Sabão. São Paulo: 2020.

PARISER, Eli. *O filtro invisível: o que a internet está escondendo de você*. Tradução de Diego Alfaro. Rio de Janeiro: Zahar, 2012.

PARRA, Henrique. Abertura e controle na governamentalidade algorítmica. *Ciência e Cultura*, vol. 68, n. 1, p. 39-49, 2016.

PASQUALE, F. *The black box society: the secret algorithms that control money and information*. Cambridge: Harvard University Press, 2015.

RUIZ, Castor Bartolomé. Algoritmização da vida: a nova governamentalização das condutas. *Revista IHU idéias*, ano 19, n. 314, vol. 19, 2021.

SALVETTI, Ésio F; ZAMBAM, N. J. Condições da coesão social em Amartya Sen. *Quaestio Iuris*, V. 14, n. 01, Rio de Janeiro, p. 322-337, 2021.

SEN, Amartya. *A ideia de Justiça*. Tradução: Denise Bottmann, Ricardo Doninelli Mendes. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

SILVEIRA, Sergio Amadeu. *Democracia e os códigos invisíveis: como os algoritmos estão modulando comportamentos e escolhas políticas*. São Paulo. Edições Sesc. 2019.

Simple joint-stock company as an innovative solution supporting the development of start-UPS in Poland

Karol Magoń

1 Introduction

The structure of a simple joint-stock company (hereinafter referred to as: "SJSC") was introduced into Polish law by the Amendment Act of July 19, 2019 (Journal of Laws of 2019, item 1655) amending the Code of Commercial Companies, which entered into entry into force on July 1, 2021. Currently, the new form of business activity is regulated by Art. 300¹ - 300¹³⁴ of the Act of September 15, 2000 - Code of Commercial Companies (i.e. - Journal of Laws of 2020, item 1526 as amended; hereinafter: "CCC"). In the justification of the draft amendment to the CCC¹ it was indicated that the main assumption of the introduction of SJSC to Polish law is to make it easier for entrepreneurs, especially at an early stage of their development (start-ups), to run a business more easily and less costly. In its assumption, the company is to be easier to set up, guarantees shareholders that their liability will be limited only to the amount of contributions made, and introduces the possibility of applying simplified accounting rules for companies of this type. An important motive behind the design of the SJSC regulations was the desire to create a company model corresponding to the needs of the digital age economy, based on

¹ Draft act amending the act - Code of Commercial Companies and some other acts of February 12, 2019, Syg. VIII item 3236, p. 23 et seq.

innovation, knowledge and technology, and to a lesser extent on the company's ownership of assets, permanently attached to its assets².

The main assumption on which the structure of a simple joint-stock company is based is its simplicity, as the name suggests. Without a doubt, SJSC is to guarantee shareholders a much greater level of flexibility in the collection and handling of the accumulated capital. SJSC in Polish commercial law, is a capital company with legal personality³. Its design features indicate that it is an intermediate solution between a limited liability company and a traditional joint-stock company⁴. SJSC is to be an alternative to undertakings whose creators have a project and an idea for its implementation, but need appropriate funds for this purpose⁵. The structure of SJSC allows you to connect people with appropriate capital with people with appropriate know-how. However, it seems that only practice will show whether SJSC will be as attractive as it is presented in theory and will be as widely used as a limited liability company popular among entrepreneurs.

2 Share capital and shares in SJSC

Share capital regime of SJSC is based on the model of shares without par value, also known as "non-par value" shares, and share capital, which is a new type of share capital, which is not share capital in the sense previously found in limited liability companies and shares. Unlike a joint-stock company, whose minimum share capital is PLN 100,000⁶, SJSC the

² Sójka T., *O potrzebie zmian unormowań niepublicznych spółek kapitałowych – uwagi na kanwie projektu przepisów o prostej spółce akcyjnej*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2018/9, p. 12–13.

³ Pursuant to Art. 12 CCC, a simple joint-stock company acquires legal personality upon entry in the register. Consequently, it is the company, and not its partners or the representative body, that are party to the legal transactions performed by the company.

⁴ Żurek M., *W poszukiwaniu optymalnego modelu regulacji struktury majątkowej spółki z o.o. – ujęcie prawno-ekonomiczne*, *Przegląd Prawa Handlowego* 2016, Nb. 5, p. 29–39.

⁵ Frąckowiak J., *Demontaż spółki z o.o. czy nowy rodzaj spółki kapitałowej – uwagi na tle proponowanej nowelizacji kodeksu spółek handlowych*, *Przegląd Prawa Handlowego* 2011, Nb. 6, p. 5–15.

⁶ Pursuant to Art. 308 § 1 CCC.

share capital is in operation, and it is enough to cover it with one PLN. The purpose of this solution is to give SJSC as flexible as possible the property structure, in particular adapted to the case of contributions in the form of work and services in exchange for shares⁷, and thus adjusting the property structure of SJSC to the conditions of various ventures, especially startups⁸. Ergo, property regime of SJSC sets out the rule according to which assets corresponding to the value of capital contributions made to the company may be returned to shareholders, if they are not needed to finance the conducted activity and it does not threaten the interests of the company's creditors. Equity contributions therefore do not constitute an inviolable fund, but can be used to provide *causa societatis*⁹. The basic capital of SJSC is share capital, which is, apart from the company's profit, one of the acceptable sources of dividend payment, repayment for redemption of shares and payment of the price in return for the acquisition by the company of its own shares. Therefore, the idea of share capital was abandoned, and the shares of SJSC are devoid of denomination. In order to ensure the simple possible structure of SJSC's property structure only one model based on non-par value shares and share capital was envisaged. At the same time, taking advantage of the freedom to shape the relationship of the company, its founders may introduce into the articles of association solutions similar to the traditional system of share

⁷ Contribution in the form of work and provision of services in exchange for shares is possible at SJSC.

⁸ According to SCSJ construction the Polish legislator has liberalized the rules of increasing the share capital, in particular under the so-called an increase that does not require an amendment to the articles of association (art. 304¹⁰ § 1 CCC). Recipes about SJSC provide for a breach from the principle that in capital companies it is the shareholders who decide on the capital increase, significantly liberalizing and making the issuing possibilities of these companies more flexible on the basis of a resolution of the management board. However, the described power of the management board is not absolute; The articles of association may contain an appropriate authorization only for a period not longer than 5 years, and the total of issues carried out in this mode on the basis of a specific authorization may not exceed a quarter of the total number of shares. Moreover, the management board is not authorized to issue preference shares or grant individual rights to new shareholders.

⁹ Understood as limitations on payments from the company's assets to its partners. This principle, characteristic of capital companies with legal personality, is one of the basic mechanisms to protect the rights of creditors of companies.

capital and shares with a nominal value, or establish various types of shares. The provisions of the draft do not prevent the introduction of limitations on payments at the expense of share capital similar to those adopted for share capital, e.g. when it is justified by the need to protect the interests of minority shareholders or when it is required by creditors financing SJSC¹⁰.

Another essential feature of SJSC is that it can be covered by any material-value contribution, including a contribution in the form of work or services, unlike traditional joint-stock companies, where this is unacceptable. Art. 300² § 2 CCC is fundamental from the perspective of the construction of a new type of company, it formulates the principle of relative freedom to determine the subjects of contributions provided by shareholders to SJSC¹¹. Fundamentally, any object of civil law relations can contribute as long as it is possible to determine its property value. At SJSC Thus, no limitations on the contribution capacity of contributions accepted in other capital companies, some of which are reflected in the regulation of Art. 14 CCC¹². Share capital in SJSC consists of capital contributions to the company (Art. 300³ § 1 sentence 1 CCC) and obligatory write-offs from profit¹³ (Art. 300¹⁹ CCC). On the other hand, it is reduced by payments to the shareholders of *causa societatis* (art. 300¹⁵ § 1-2 CCC) and write-offs intended to cover the company's losses. The indicated sources of supply and expenditure of share capital determine that its amount is disclosed only in the company's register (as well as in the company's letters and

¹⁰ Justification of the draft act amending the act - Code of Commercial Companies and some other acts of February 12, 2019, Syg. VIII item 3236, p. 36 et al.

¹¹ Opalski A., Prosta spółka akcyjna nowy typ spółki handlowej, part I, Przegląd Prawa Handlowego 2019 r., Nb. 11, p. 4 and next.

¹² The wording of Art. 14 CCC has been amended to reflect the legal status adopted in SJSC.

¹³ To cover the losses, share capital should be allocated, earmarking for this purpose at least 8% of the profit for a given financial year, if this capital did not reach 5% of the total liabilities of the company resulting from the approved financial statements for the last financial year.

orders and on its websites - Art. 300⁶¹ § 1 point 4 CCC), but it is not and cannot be indicated in the articles of association (art. 300³ § 2 CCC). The amount of the share capital is not an element of the founding agreement between the company's shareholders, as expressed in the company's articles of association, but is originally only the result of the arrangements made as to capital contributions to be made to the company and the setting of the deadlines for their payment, and secondary to the management of the company's funds by shareholders. Only the real contribution, and not only its declaration in the articles of association, results in an increase in the amount of the share capital. Consequently, the change in the amount of the share capital does not take place as a result of changes to the articles of association, but by making new contributions as a result of issuing shares or paying part of the share capital to shareholders. Therefore, the share capital is devoid of the features of stability characteristic of share capital. It is only a relatively permanent own fund of the company. However, it should be remembered that it is possible that internal shareholders may deviate from determining the fair value in order to determine the number of shares due to a shareholder. The provision of art. 300¹⁰ § 1 sentence 1 CCC should be interpreted as relating to the determination of the fair value of contributions only for the purposes of determining the amount of share capital. Alternatively, it is possible to increase or decrease the issue price of the shares taken up in exchange for non-cash capital contributions.

In order to balance such flexibility of share capital, in the normative structure of SJSC a number of regulations are introduced to protect its creditors. In the normative construction of SJSC a combination of the balance sheet test and solvency test was introduced. The balance sheet test is nothing new in Polish law, it also functions on the basis of a limited liability company and a joint-stock company, and its essence boils down to

limiting payments to shareholders so as not to reduce the company's basic capital funds, but only to use the surplus, which should generally be associated with profit¹⁴. A kind of modernization of the balance test in the case of SJSC is that it is possible to allocate a part of the company's share capital for distribution to shareholders, and thus the maximum amount that can be allocated to such a purpose must be determined¹⁵. An additional limitation is the obligation to conduct a convocation procedure in the event that the amount of the payment from the share capital would amount to 5% of the total liabilities of the company resulting from the approved financial statements for the last financial year. On the other hand, the solvency test provided for by Art. 300¹⁵ § 5 CCC is a new solution and states that the payment to shareholders may not lead to the loss by the company, under normal circumstances, of the ability to meet due pecuniary obligations within six months from the date of payment. Such an assessment is made by the board of directors or the board of directors, but does not require any prior resolution of the board that could provide a transparent basis for the legality of such distributions for shareholders¹⁶. An additional protection of the company's capital is the obligation to allocate at least 8% of the profit for a given financial year to share capital to cover losses, unless this capital has reached 5% of the company's total liabilities resulting from the approved financial statements for the last financial year. However, unlike a limited liability company, shareholders

¹⁴ Sołtysiński S., Herbert A., Sójka T. [in:] Sołtysiński, S. Szajkowski A., Szumański A., Kodeks spółek handlowych. Komentarz. Tom III, 3rd edition, Warsaw 2013, Art. 348, nb. 1-2; A. Opalski [in:] A. Opalski (edit.), Kodeks spółek handlowych. Tom III A. Spółka akcyjna.

¹⁵ In the case of a traditional joint-stock company, the payment to shareholders is the profit for the last financial year, increased by undistributed profits from previous years and the amounts transferred from the supplementary and reserve capitals created from profit, which may be allocated to the payment of dividends; the payout must be reduced by uncovered losses and obligatory write-offs to reserve capital. In the case of SCSJ shareholders may also use the funds accumulated on the share capital, which were allocated to the payment of dividends. This means that the funds accumulated on the share capital can be allocated for distribution without the need to follow a procedure similar to the reduction of the share capital in a joint-stock company.

¹⁶ Mazgaj M. [in:] Jara Z. (edit.), Kodeks spółek handlowych. Komentarz. 3rd edition, Warsaw 2020, art. 300¹⁵, nb. 32-34.

can expect an advance payment of the expected dividend at the end of the financial year, irrespective of the reported profit approved by the previous year's financial statements. The advance payment is also not limited by half of the previously obtained profit, but one should also remember about the obligation to pass the balance sheet and solvency test.

3 Dematerialisation and transactions of shares in SJSC

SJSC shares are permanently dematerialized and disclosed in the register kept by entities of public trust; they are subject to registration in the register of shareholders kept by a notary public or other entity authorized to keep the indicated register in accordance with the relevant regulations. This ensures the safety and efficiency of share trading, as it allows to protect the buyer's interest in obtaining membership rights. Moreover, it opens the way to defend the legal title of a person who in good faith acquired shares from an unauthorized person¹⁷. The obligatory dematerialisation of shares means that when selling this type of securities, it is not necessary to physically transfer between the counterparties any documents which would result in the shareholder's rights related to participation in the company¹⁸. The intangible form undoubtedly facilitates trading, but it is not any innovation in our legal system - the process of dematerialisation of shares in joint-stock companies and limited joint-stock partnerships has been completed in Poland in 2020. What is more important, the acquisition of shares will not take place immediately upon the conclusion of the sale agreement. Such an effect will not take place until an appropriate entry is made in the register of shareholders. Thus the certainty and safety of share trading threat appears here. That

¹⁷ T. Sójka, *Obrót akcjami prostiej spółki akcyjnej*, PPH 2020, nb. 1, p. 10.

¹⁸ However, until the conclusion and subsequent registration of the transaction for the purchase of shares in SCSJ it is necessary to conclude a share sale agreement in a documentary form (Art. 300³⁶ § 4 CCC).

the contract for the sale of shares in SJSC was valid, only the documentary form is required, which means that it is not necessary to sign the document by hand or even to fix the declaration in the form of signs. This means that all shares of a simple joint-stock company will be able to be sold via SMS or e-mail, instant messaging or even by recording a conversation containing the parties' declarations of will regarding the sale and purchase. However, also in such cases, it is worth remembering about elements that are required to be included in each sales contract, e.g. price indication. Moreover, additional restrictions on the transferability of shares may be hidden in the agreements of these companies.

The process of transferring the legal title to SJSC shares, due to their dematerialized nature, requires an entry of a new shareholder in the register of shareholders. This means that the assumed effect of the transaction will be achieved later than when the contract of sale is signed, which should be properly reflected in the transaction documentation. In this context, it becomes particularly important to properly regulate the seller's liability for events occurring between the signing of the contract of sale and the actual transfer of the title to the shares to the investor¹⁹. The entity maintaining the register of shareholders may refuse to make an appropriate entry in it on the basis of an agreement for the sale of shares in SJSC, providing for the reservation of ownership until the price is paid, or any other mechanism of the nature of a condition precedent. Significant in the context of different sales of SJSC shares from shares in a limited liability company it may also turn out that the basis for entry in the register of shareholders is an agreement containing an unconditional obligation to transfer shares. As a consequence, the entity maintaining the register of shareholders may refuse to make an appropriate entry in it on the basis of

¹⁹ Instead of introducing this restriction to the investment agreement, the parties may consider using an escrow account.

an agreement for the sale of shares in SJSC, which provides - often used in such transactions - the mechanism of reserving ownership until the price is paid (Art. 589 Polish civil code). The reservation is a condition precedent, which makes the effective transfer of ownership conditional on the fulfillment by the buyer of the obligation to pay the price. For example, there are no obstacles for a preliminary agreement to be subject to conditions, in the performance of which the parties to the transaction will then conclude an unconditional final agreement, which will only constitute the basis for entry in the register of shareholders. It is also worth considering using the mechanism under which the investor pays the price to the appropriate escrow account (belonging, for example, to a notary public), from which the funds will be transferred to the seller only after the entry in the register of shareholders is being made. As part of the said documentation, the parties should, in particular, describe the subject of the transaction through a package of representations and warranties and regulate the principles of liability between the investor and the seller, with particular emphasis on the deferred effect described in this article in the form of transferring title to shares.

What is especially worth emphasizing, the shareholders of SJSC enjoy autonomy in establishing mutual relations and shaping the system of membership entitlements. This allows taking into account the diverse needs of projects for which the codex investment framework currently provided for in the limited liability company turns out to be excessively embarrassing. There were no rigid restrictions on the construction of share privileges. The regime of restrictions on marketability, inheritance and share redemption, which is key in private endeavors of a limited circle of shareholders, has been modernized.

4 The SJSC's bodies

A significant change in Polish company law is also the possibility of deciding on the form of operation of the company's bodies, because SJSC can benefit from the traditional division into the management board and the possible supervisory board, as well as from the alternative of the board of directors, which draws from external legal systems. The body of directors is also characterized by considerable flexibility due to the many available variations in the structure of managing and supervising officers. The board consists of executive and non-executive directors. The former have prerogatives similar to board members, while the latter - to the supervisory board. Thus, the aforementioned monistic concept differs from the standard dualistic concept in that the executive and supervisory roles are concentrated in one organ. The board of directors can be formed in two ways. The first of them assumes that the board's powers are separated from management and supervisory powers, respectively, to executive and non-executive directors, by delegation included in the articles of association or by-laws of the board or in a resolution of the board. Such a structure will resemble a more model system of competences in Polish law, while maintaining only one body. As a consequence, such a division will not deprive non-executive directors of an active influence on the company's core activities, as pursuant to Art. 300⁷⁶ in connection with Art. 300⁷⁵ § 2 and § 3 CCC, they will take, together with executive directors, resolutions on, for example, decisions of strategic importance for the company. Yet another possible way is to establish a board of directors in which each director manages the affairs of the company, represents it, and oversees the conduct of its affairs. The provisions of the CCC also provide for the possibility of the existence of only one director who would gather all of the above-mentioned competence in one hand. Bringing all these functions to one organ can

reduce the so-called agency costs²⁰ and related information costs if investors have a representative of their interests within the supervisory body, and at the same time actively participate in the most important management decisions of the company.

The idea of making the management of SJSC more flexible should be assessed positively. This will positively affect the attractiveness of SJSC for foreign investors who will be able to operate in an organizational model known to them from their domestic legal systems²¹. The activities of start-ups also had an impact on the introduction of this innovative solution.

5 Conclusions

New construction of SJSC has revolutionized the rules of holding capital and dividend payments in Poland. However, it should be remembered about the newly created rules controlling the flow of capital depending on the company's liabilities, which may prove to be an effective protection of creditors, but also a hindrance for the shareholders themselves. Moreover, SJSC retains certain elements of a joint-stock company, such as the obligation to conclude an agreement with an entity maintaining a share register - obligatory dematerialisation. A simple joint-stock company combines the benefits of the construction of a capital company - in particular, limiting the personal liability of shareholders, with flexible shaping of property and organizational relations (possible monotest management) and a modern regime of incorporation and transfer of membership rights in the company. SJSC is adapted to fulfill various roles, incl. a start-up instrument, a joint venture vehicle, a sole proprietorship participating in a grouping of companies, and a special

²⁰ Wrzesiński M., *Kapitał podwyższonego ryzyka. Proces inwestycyjny i efektywność*, Warsaw School of Economics, Warsaw 2008, p. 173.

²¹ Opalski A., *Prosta spółka akcyjna nowy typ spółki handlowej*, part I, *Przegląd Prawa Handlowego* 2019 r., Nb. 11, p. 5.

purpose vehicle (SPV)²². The legislator does not limit the purposes for which realizations may be created by SJSC. An important motive behind the drafting of the SJSC regulations was the desire to create a company model corresponding to the needs of the digital economy, based on innovation, knowledge and technology, and to a lesser extent on the ownership of (substantial) assets by the company, permanently attached to its assets for start-up development needs.

New normative structure of SJSC in Polish law deserves a positive assessment, in particular due to the following advantages in the context of supporting the development of start-ups in Poland:

- 1) PSA shareholders were given the opportunity to contribute work and services in exchange for the acquired shares. Thus, for the first time in Polish law, it was allowed to grant membership rights to a capital company in exchange for contributions other than equity. This solution meets the needs of start-up ventures. It combines the innovative skills, knowledge and ideas of the founders with the capital provided for the development of business by financial investors.
- 2) The property regime of SJSC sets out the rule according to which assets corresponding to the value of capital contributions made to the company may be returned to shareholders, if they are not needed to finance the conducted activity and it does not threaten the interests of the company's creditors.
- 3) SJSC Shareholders enjoy autonomy in establishing mutual relations and shaping the system of membership entitlements. This allows taking into account the diverse needs of projects for which the codex investment framework currently provided for in the limited liability company turns out to be excessively embarrassing. There were no rigid restrictions on the construction of share privileges. The regime of restrictions on marketability, inheritance and share redemption, which is key in private endeavors of a limited circle of shareholders, has been modernized.
- 4) SJSC shares are permanently dematerialized and disclosed in the register kept by public trust entities. This ensures the safety and efficiency of share trading, as it

²² Op. cit., s. 6.

allows to protect the buyer's interest in obtaining membership rights. Moreover, it opens the way to defend the legal title of a person who, in good faith, acquired shares from an unauthorized person.

- 5) SJSC Shareholders gained a choice between the company management structures established in Polish law, assuming the existence of a management board and (fully optional) supervisory board, and the model of the board of directors, following the Anglo-American models. Structure of the regulations on the executive bodies of the SJSC reflects the phenomenon of the convergence of the dual and one-tier systems, as it is based on the distinction of common provisions, which equally cover both variants of the organization of the company and the company's mandates acting within them²³. In addition, the standards for performing the functions of members of the SJSC bodies were modernized: they were obliged to loyalty and the rules of civil liability were modernized, while ensuring exemption from liability in the event of acting within the limits of justified economic risk (business judgment rule). The rules for counting the terms of office and the mandate of supervisors have been modified in order to remove the controversy caused in practice by the current rules adopted for limited liability companies. and joint stock and their interpretation in the jurisprudence of the Supreme Court.

However, the disadvantage of this construction is the fact that the financial instruments of SJSC they cannot be admitted to organized trading on a regulated market without its transformation²⁴. Which means that on the basis of SJSC it will not be possible to raise the necessary capital on the regulated market on the basis of a possible public offering.

²³ Dumkiewicz M., Kodeks spółek handlowych. Komentarz, Warsaw 2020, art. 300²⁵, nb. 2.

²⁴ Art. 300³⁶ § 2 CCC.

As capacitações como substrato interpretativo da dignidade da pessoa humana

*Sandro Fröhlich*¹

1 Introdução

Qual o sentido de se afirmar que a República Federativa do Brasil tem como fundamento a dignidade da pessoa humana? O que isso representa no âmbito do Direito e quais seus impactos para a vida das pessoas e das comunidades? Considerando que esta é uma garantia formal da Carta Magna, como interpretar a materialização de tal princípio para o cotidiano dos cidadãos? Quais os aspectos da vida e condição humana que estão imbricados ou abarcados pela compreensão do conceito de dignidade? O que se requer ou compreende da afirmação de que todo sujeito humano deve viver uma vida digna, desenvolvendo plenamente sua condição humana?

Por outra banda, o Estado Democrático de Direito tem como objetivo e missão construir uma sociedade livre, justa e solidária. Como se poderia aferir se quando uma sociedade é justa ou alcança a justiça aos seus cidadãos? Seria a liberdade apenas a formal – negativa - ou qual seu sentido no bojo do sistema constitucional pátrio? A quem cabe a responsabilidade da construção de um país justo, livre e solidário?

Estes e tantos outros questionamentos demonstram que os regramentos legais não se dirigem a sujeitos abstratos. A história tem mostrado que a consideração formal e a promulgação de instrumentos de proteção de direitos humanos não são suficientes para garantir tais direitos e/ou

¹ Doutor em Filosofia pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS). Mestre em Ciências Criminais e Filosofia pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS). Advogado. Professor na UNIVATES.

implementar políticas públicas de desenvolvimento dos sujeitos. Quando os cidadãos são considerados apenas a partir de sua condição formal, mais dificultosa é a tarefa a desempenhar na proteção dos direitos fundamentais a cada pessoa humana.

Não basta figurar a ideia de dignidade da pessoa humana no mais alto estandarte legal, se a interpretação do princípio não alcança seus destinatários e titulares. O objetivo do presente artigo é ampliar a compreensão do conceito de dignidade da pessoa humana, para que não seja apenas um termo com sentido indefinido e aberto, portanto manipulável. Igualmente, tem o propósito de apresentar a lista de dez capacitações produzida pela pensadora Martha Nussbaum como ferramenta ou substrato para a materialização do que se compreende por dignidade.

Utiliza-se a metodologia dedutiva, com abordagem qualitativa, fazendo uso de instrumentais e técnicas bibliográficas para a revisão de literatura sobre o assunto. Primeiramente será analisada e exposta uma compreensão da dignidade humana, tomando-a desde horizontes antigos até a contemporaneidade. No segundo tópico será trabalhada a ideia de capacitações, desde a perspectiva de Nussbaum, que elenca uma lista de dez capacitações centrais para garantia mínima de justiça e de condições de desenvolvimento de cada pessoa. Parte-se da hipótese que as capacitações podem ser tomadas como horizonte de compreensão e materialização da dignidade da pessoa humana.

2 Dignidade da pessoa humana

A dignidade da pessoa humana ocupa uma centralidade não apenas na área do direito, mas também no campo da ética, economia, política, etc. A origem do termo vem de *dignus*: aquele que merece estima e destaque. No mundo grego e romano antigo o termo *dignitas* era utilizado como representação de valor, honra ou apreço especial – uma espécie de

qualificação hierárquica, assim algumas pessoas poderiam ser consideradas mais dignas que outras. Ou ainda, o reconhecimento que alguém alcança entre os pares por alguma forma de destaque entre os membros da comunidade e, de modo geral, apenas os que pertenciam à nobreza alcançavam tal consideração.

Já para os pensadores estóicos a *dignitas* representa uma qualidade intrínseca aos humanos, que os distingue das demais espécies e entes vivos, sendo os humanos igualmente dignos em relação uns com outros. A partir de tal compreensão, fortalece-se a ideia da condição de racionalidade dos seres humanos e, por essa razão a sua condição de destaque no universo e diante das demais criaturas do cosmos.

Sabido que com o florescer do cristianismo a figura humana recebe novo destaque, uma vez que é a imagem e à semelhança de Deus e destinado a governar e/ou dominar a terra e os seres vivos que a habitam. O humano passa a ser considerado como uma espécie de substância individual e racional que possui uma responsabilidade especial entre os seres vivos; visão que conduziu o pensamento ao longo do medievo.

Com o pensamento renascentista o homem alcança uma posição de centralidade – antropocentrismo. Privilegia-se em grande medida a questão da consciência e liberdade das pessoas; a dignidade representa uma forma de nobreza especial do ser humano em função de sua condição de racionalidade e do seu poder de escolher e determinar seu destino. O humano possui a liberdade de escolha e, portanto, é o único e verdadeiro protagonista de sua história. Com Francisco de Vitória, passa-se a compreender que todos os seres humanos (inclusive os índios e negros das terras colonizadas) deveriam ser considerados como sujeitos de direitos e, portanto, mercedores de consideração igual aos demais.

Com o processo de laicização, vai se esmaecendo a ideia de dignidade humana assentada na condição de semelhança à Deus. O pensamento

moderno vai considerar a dignidade humana a partir de sua condição de pertença à sociedade, capaz de conduzir livremente sua vida e estabelecer contratos com os outros. Contudo, é com o iluminista Kant que a concepção de dignidade vai lançar raízes que ainda hoje sustentam o conceito: “age de tal maneira que possas usar a humanidade, tanto em tua pessoa como na pessoa de qualquer outro, sempre e simultaneamente como fim e nunca simplesmente como meio” (KANT, 2004, p. 59). As coisas possuem um preço, mas o ser humano possui um valor incomensurável e que lhe garante uma condição única; devendo sempre ser tratado como um fim em si mesmo. Como valor intrínseco à pessoa, a dignidade se fundamenta na vontade livre e autonomia (racional e ética) do sujeito.

É, contudo, após o cenário de barbárie e atrocidades que assolaram boa parte do século XX e com a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) que a dignidade da pessoa humana ganha força e se estabelece na seara ética e jurídica com mais vigor. Também o constitucionalismo do pós-guerras enaltece o valor da dignidade como vetor central dos sistemas jurídicos nacionais e internacionais. Como afirma Mello (2020, p. 83-84), “hodiernamente, a concepção de dignidade apresenta um viés antropocêntrico, igualitário, universal, reconhecimento identitário e inclusivo, cujo núcleo essencial é o valor intrínseco da pessoa”.

Justamente por ser uma condição pertencente à pessoa pelo fato de ser pessoa, a dignidade humana existe e é elemento constituinte e identificador da condição humana. É a dignidade da pessoa humana que qualifica o ente enquanto humano, posicionando-o numa condição merecedora de sumo respeito. Não há como o sujeito renunciar, alienar ou abdicar de sua dignidade, pois é elemento essencial por meio do qual se lhe reconhece como membro da comunidade humana, e portanto, obrigatório seu respeito, reconhecimento e proteção.

Concebe-se que ‘todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e direitos’, não se admitindo a classificação das pessoas por castas ou qualquer tipo de categorias que as possa considerar em uma condição hierárquica de respeito. A dignidade a todos coloca em condição de igualdade, não se podendo falar em alguém ser mais ou menos digno que outro. Em muitos aspectos se diferenciam os seres humanos uns em relação aos outros, mas todos são iguais na sua dignidade, e logo, merecedores e devedores do mesmo respeito. A dignidade é um valor primordial sustentador e balizador que dota os seres humanos de uma qualidade que está para além de qualquer relação objetificadora ou reificadora. Ou ainda, na esteira do que afirmava Kant (2004), a dignidade eleva o humano a posição tal que não pode jamais ser tomado como meio ou instrumento para alcance de fins; a dignidade atribui ao ser humano a condição de finalidade em si mesmo.

Tais conteúdos da dignidade são ressaltados pelo doutrinador alemão Günter Dürig *apud* Sarlet (2002. P. 44-45), ao afirmar que a dignidade da pessoa humana consiste no fato de que “cada ser humano é humano por força de seu espírito, que o distingue da natureza impessoal e que o capacita para, com base em sua própria decisão, tornar-se consciente de si mesmo, de autodeterminar a sua conduta, bem como de formatar a sua existência e o meio que o circunda”². É o elemento de racionalidade e consciência, interior a todo sujeito, que o capacita a assumir a condição singular de conduzir sua existência de forma autônoma, livre e autodeterminada.

Por ser uma condição comum a todo e qualquer sujeito, pelo fato de humano ser, não se lhe diminui a dignidade de alguém que possa vir a ser acometido de alguma enfermidade, deficiência ou qualquer outra situação que o limite de alguma forma. Alguns aspectos e movimentos da vida

² Apud, SARLET, Ingo W. Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988. 2.ed. ver. ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002. P. 44/45.

podem ser dificultados pelas circunstâncias e condições pessoais, mas a dignidade jamais é ou pode ser diminuída, independente dos sujeitos e dos atos que cheguem a praticar. Tal razão torna a todo sujeito humano titular de direitos fundamentais.

Embora seja uma condição ontológica e inerente ao ser humano, este sempre e necessariamente vive na história, com suas circunstâncias. Correto afirmar, portanto, que a dignidade necessita de uma compreensão, respeito e aplicação de acordo com as condições e visões de mundo em cada estágio da história. Por outra banda, interpretar a dignidade como condição inexoravelmente humana impõe limites e marcos norteadores para a ação dos entes, principalmente do Estado. Ou seja, a dignidade figura como horizonte limitador quanto a intervenção do Estado na condição de cada sujeito, mas igualmente é orientadora das ações e políticas requeridas do Estado e dos particulares em sua atuação.

Também as relações e os modos de ser de cada ser humano se vinculam à tal interpretação da dignidade da pessoa humana. Sendo sempre um ser-com-os-outros a vida se faz acontecer em meio à comunidade e no tratamento com os semelhantes. Nesse âmbito a dignidade funciona como elemento iluminador do modo de consideração de si mesmo e dos outros. Assim, a dignidade ‘exige’ que o contato de cada sujeito com os demais não deixe jamais de considerar a dignidade do outro, respeitando-a. A vida em comum requer o reconhecimento do outro, desde e com a dignidade como pressuposto dos modos de tratamento. Nunca demais afirmar que a dignidade também pressupõe o respeito do sujeito consigo mesmo, não se colocando ou não autorizando a ser considerado em condição de inferioridade, tendo agredida sua dignidade.

Os movimentos (neo)constitucionalistas do pós Segunda Guerra Mundial, com sua principiologia buscaram estabelecer as razões de existência do Direito, bem como seus fundamentos, sua validade e legitimidade.

Além da segurança (jurídica) o Direito carrega em seu bojo de sentido a justiça, que se realiza com a aplicabilidade e concretização da dignidade humana. Tal princípio se fixa como um verdadeiro marco que substancia-liza direitos e funciona com um escudo de proteção dos sujeitos em seus direitos.

A Constituição Federal Brasileira de 1988 alçou a dignidade humana como um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito. O Estado existe por estar alicerçado na dignidade e em função da preservação e garantia da dignidade de cada cidadão. Ou seja, o mesmo se justifica pois tem a missão de preservar os direitos fundamentais dos sujeitos humanos. E, como tal, a dignidade é também o suporte ético/filosófico/jurídico de todos os direitos fundamentais elencados na Carta Magna.

Ao dissecar o conceito da dignidade humana previsto na CF, Sarlet (apud CANOTILHO, 2018. p. 127) assim a qualifica:

é a qualidade intrínseca e distintiva reconhecida em cada ser humano que o faz merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade, implicando, neste sentido, um complexo de direitos e deveres fundamentais que assegurem a pessoa tanto contra todo e qualquer ato de cunho degradante e desumano, como venham a lhe garantir as condições existenciais mínimas para uma vida saudável, além de propiciar e promover sua participação ativa e corresponsável nos destinos da própria existência e da vida em comunhão com os demais seres humanos.

Importante observar que a dignidade da pessoa humana dentro do sistema constitucional brasileiro, além de embasar os diversos sentidos interpretativos da carta constitucional, orienta também a compreensão dos diferentes e múltiplos direitos fundamentais nela consagrados. Deste modo, outros direitos referidos têm na dignidade humana seu esteio, sendo igualmente parâmetro para interpretação dos Tratados

internacionais incorporados ao sistema jurídico pátrio e que possuem status de constitucionalidade.

3 As capacitações

O enfoque das capacitações vem sendo desenvolvido e estudado ao longo dos últimos 50 anos como uma forma real de compreender a vida dos sujeitos. É, primeiramente, uma crítica ao modelo de análise das condições de vida baseadas sobre o sistema de renda *per capita* (PIB), bem como ao modelo utilitarista fortemente presente nos fundamentos e práticas da economia. Ambas perspectivas partem de pressupostos considerados falhos em diferentes sentidos: o PIB mede o valor médio de renda entre os cidadãos do país, não acompanhando a distribuição de rendas e riquezas, tampouco os alcances reais da renda para cada sujeito; por sua vez o modelo utilitarista enaltece a questão do prazer e felicidade, deixando de observar outros aspectos sociais, políticos e pessoais relevantes, entre os quais também se pode destacar a questão da distribuição justa do que é produzido por todos.

A partir de tal estado da arte o pensador indiano Amartya Sen desenvolve o enfoque das capacitações (*capabilities*). Sua preocupação não é mais meramente questionar pela quantidade de recursos que é produzida ou, a média de renda dos moradores de um país durante determinado tempo. Também não considera suficiente apurar o grau de satisfação das pessoas a partir dos cálculos racionais que estabelecem para dar conta de sua vida econômica. Os questionamentos centrais passam a vigorar em torno do que os sujeitos efetivamente conseguem realizar e ser com o que possuem; e mais, quais as condições e liberdades que conquistam para buscar/alcançar aquilo que tem razões para querer ter ou ser.

Praticamente em conjunto, mas com uma abordagem um tanto particular, a pensadora Martha Nussbaum também desenvolve a centralidade

das capacitações e dos seus benefícios. A partir de perspectivas que se atém em grande medida à filosofia (principalmente Aristóteles e Marx) a professora estuda as capacitações como ‘fundamento para os princípios básicos que garantias constitucionais deveriam subscrever’ (NUSSBAUM, 2017, p. 112). Ainda, o enfoque figura como quesito ou condição necessária para que um ordenamento político e jurídico possa minimamente ser tomado como justo.

Ao inquirir o que cada pessoa realmente consegue fazer e ser com o que possui (sejam bens, riquezas, posições, etc.) é igualmente uma análise de como os sujeitos conseguem se desenvolver como pessoas humanas. Tendo presente as condições reais da vida social, econômica, política, etc. em que vivem os seres humanos, Nussbaum quer descobrir o que é verdadeiramente necessário e basilar para que cada um possa ter uma vida minimamente boa, uma vida digna. É por meio do exercício das capacitações que a pessoa se constitui e constrói como tal.

O enfoque das capacitações demonstra que cada pessoa é portadora de um valor e de um fim em si mesma³; ou seja, lhe é inerente uma condição de dignidade e tem condições de ser agente de sua própria história. Assim como a dignidade humana é um reconhecimento para além das particularidades culturais, a autora entende que seja possível elencar uma lista de capacitações que possam alcançar um consenso transcultural. Deste modo, Nussbaum elenca dez capacitações que figuram como verdadeiros fundamentos constitucionais, ou bem como a substancialização do que abstratamente se entende pela dignidade. São verdadeiros princípios

³ Assim afirma Nussbaum: “Lo que este enfoque persigue es una sociedad en la que cada una de las personas sea tratada como digna de atención, y en la cual cada una haya sido puesta en condiciones de vivir realmente en forma humana. (Es aquí donde ingresa la idea de un nivel mínimo: decimos que, por debajo de cierto nivel de capacidad, en cada área, una persona no ha sido capacitada para vivir de una manera verdaderamente humana.) Así, podremos reformular nuestro principio de cada persona como fin, articulándolo como un principio de la capacidad de cada persona: las capacidades buscadas se buscan para todas y cada una de las personas [...] (NUSSBAUM, 2017, p. 115).

éticos e políticos básicos que materializam e sustentam os direitos fundamentais.

A construção da lista não visa estabelecer um preceito de que o ser humano se realize se e somente se, com e a partir das capacitações citadas. Nussbaum a denomina como uma ‘lista de capacitações centrais’, podendo diferentes grupos humanos alcançar acordos defendendo que outras capacitações sejam necessárias para a vida; ou seja, é uma lista aberta. Tampouco visa ser uma teoria da justiça completa ou sistemática, mas uma forma de determinar um mínimo social concreto que cada pessoa humana deveria ter provisionado.

Independente das múltiplas diferenças entre as pessoas, sejam nas suas culturas, visões de mundo, modos de relação e produção, etc. (aspectos que devem ser respeitados), assim como Rawls, a autora entende que, os sujeitos morais seriam capazes de estabelecer um consenso⁴ em torno destas capacidades centrais, como balizas a orientar o desenvolvimento de uma vida minimamente boa e digna. Como tal, a lista de capacitações se mostra realizável e de modo a concretizar os princípios constitucionais, muitas vezes carentes de uma interpretação perfectibilizada.

Eis a lista das capacitações apresentada pela autora:

1. **Vida** - Ter a capacidade de viver até o fim de uma vida humana de duração normal; não morrer prematuramente, ou antes que a própria vida se veja tão reduzida que não valha a pena vivê-la.
2. **Saúde física** - Ser capaz de ter boa saúde, incluindo a saúde reprodutiva; de receber uma alimentação adequada; de dispor de um lugar adequado pra viver.
3. **Integridade física** - Ser capaz de se movimentar livremente de um lugar a outro; de estar protegido contra ataques de violência, inclusive agressões

⁴ Nussbaum denomina como ‘consenso sobreposto’. “Por ‘consenso traslapado’ entiendo lo mismo que Rawls: que la gente adhiera a esta concepción como el centro moral independiente de una concepción política, sin aceptar ninguna visión metafísica del mundo en particular, ninguna ética comprehensiva o visión religiosa, como tampoco ninguna visión de la naturaleza humana”. (NUSSBAUM, 2017, p. 118).

sexuais e violência doméstica; dispor e oportunidades para a satisfação sexual e para escolha em questões de reprodução.

4. Sentidos, imaginação e pensamento - Ser capaz de usar os sentidos, a imaginação, o pensamento e o raciocínio – e fazer essas coisas de um modo “verdadeiramente humano” um modo informado e cultivado por uma educação adequada, incluindo, sem limitações, a alfabetização e o treinamento matemático e científico básico. Ser capaz de usar a imaginação e pensamento e conexão com experimentar e produzir obras ou eventos, religiosos, literários, musicais e assim por diante, da sua própria escolha. Ser capaz de usar a própria mente de modo protegido por garantias de liberdade de expressão, com respeito tanto a expressão política quanto artística, e liberdade de exercício religioso. Ser capaz de ter experiências prazerosas e evitar dores não benéficas.

5. Emoções - Ser capaz de manter relações afetivas com coisas e pessoas fora de nós mesmos, amar aqueles que nos ama e se preocupam conosco; sofrer na sua ausência; em geral, ser capaz de amar, de sentir pesar, sentir saudades, gratidão e raiva justificada. Não ter o desenvolvimento emocional bloqueado por medo e ansiedade (Apoiar essa capacidade significa apoiar formas de associação humana que podem se revelar cruciais para seu desenvolvimento).

6. Razão prática - Ser capaz de formar uma concepção de bem e de ocupar-se com a reflexão crítica sobre o planejamento da própria vida (isso inclui proteção da liberdade de consciência e de prática religiosa).

7. Afiliação

a. Ser capaz de viver com e voltado para os outros, reconhecer e mostrar preocupação com outros seres humanos, ocupar-se com várias formas de interação social; ser capaz de imaginar a situação do outro. (Proteger essa capacidade significa proteger as instituições que constituem e alimentam tais formas de afiliação e proteger a liberdade de associação e de expressão política.)

b. Ter as bases sociais de autorrespeito e não humilhação; ser capaz de ser tratado como um ser digno cujo valor é igual ao dos outros. Isso inclui disposições de não discriminação com base em raça, sexo, orientação sexual, etnia, casta, religião, origem nacional.

8. Outras espécies - Ser capaz de viver uma relação próxima respeitosa com animais, plantas e o mundo da natureza.

9. Lazer - Ser capaz de rir, brincar, gozar de atividades recreativas.

10. Controle sobre o próprio ambiente

a. Político. Ser capaz de participar efetivamente das escolhas políticas que governam a própria vida; ter o direito a participação política, da proteção da livre expressão e associação.

b. Material. ter direitos de propriedade (tanto da terra, quanto de bens móveis) e ter direitos de propriedade em base igual a dos outros; ter o direito de candidatar-se a empregos em base de igualdade com os demais; ter a liberdade contra busca e apreensão injustificadas. No trabalho, ser capaz de trabalhar como ser humano, exercendo a razão prática e participando de relacionamentos significativos, de reconhecimento mútuo com demais trabalhadores (NUSSBAUM, 2013, p. 91, 92, 93).

Importa ressaltar que todos os componentes da lista são importantes, não se podendo estritamente estabelecer um ranking ou hierarquia. Isso leva a defender que não há como desmerecer algum ponto ou reduzir a lista de capacitações por um ou outra razão. Frisa-se que não é uma lista exaustiva ou completa, mas entende-se que são aspectos centrais requeridos para que as pessoas possam levar uma vida digna. A subtração – arbitrária – certamente comprometeria o pleno desenvolvimento do que os sujeitos poderiam ser.

A centralidade exposta deixa em aberto que sujeitos e coletividades com ideias e perspectivas morais distintas possam englobar outras capacitações ou valorações, contudo a lista compreende um umbral ético e político mínimo que se deve garantir para cada pessoa. Poder-se-ia afirmar que as capacitações da lista figuram como elementos *sine qua non* ou *per quam* se pode reconhecer a dignidade humana nas pessoas; funcionam como um substrato e suporte que proporciona condições para o crescimento pessoal e comunitário.

Ao formular a lista não se está a defender um ideal de paternalismo, de um Estado ou sociedade que seja condutor da vida, tomando os cidadãos como meros receptores e submissos. O propósito é justamente o de

garantir estruturas mínimas que possibilitem o papel de agência das pessoas; ou seja, que sejam protagonistas de sua condição e possam traçar o rumo de suas existências. Na mesma corrente, subentende-se que as pessoas que por alguma razão natural ou acidental tenham algum tipo de deficiência (doença, dificuldade de locomoção, etc.) possam também ter garantida uma base social que lhes ofereça condições para um pleno desenvolvimento como sujeitos. Uma sociedade minimamente justa é a que é capaz de proporcionar aos sujeitos as condições básicas para que possam viver uma vida verdadeiramente humana e não sejam, por hipótese alguma, reduzidos à condição de animalidade ou uma vida sub-humana⁵.

Nussbaum propõe ainda outra caracterização que conduz a reflexões pertinentes e involucra em estudos quando de sua formulação em políticas públicas ou práticas de aplicabilidade. A autora entende que haja necessidade de classificar as capacitações nas seguintes categorias: capacitações básicas, capacitações internas e capacitações combinadas.

Por capacitações básicas pode-se entender “*el equipamiento innato de los individuos, base necesaria para desarrollar las capacidades más avanzadas y terreno de responsabilidad moral*” (NUSSBAUM, 2017, p. 128). Embora não se possa – e não seja essa a intenção – de apontar na lista quais seriam as capacitações básicas, entende-se que sejam aquelas primárias, que fornecem amparo ou suporte para o funcionamento do ser humano e das demais capacitações, como a potencialidade de fala, de movimentação, de raciocinar, trabalhar, etc.

Capacitações internas seriam os “*estados desarrollados de la persona misma que, em la medida en que conciernen a la misma persona, son*

⁵ Importante a observação que faz Nussbaum quando discorre também sobre esse aspecto: “*cuando se da a una tortuga un nivel de vida que requiere un nivel de funcionamiento meramente animal, no sentimos indignación ni tenemos la sensación de destrucción o tragedia. Cuando se da a un ser humano una vida que destruye las potencialidades de acción y expresión humana, esto nos produce la sensación de destrucción y tragedia*”. (NUSSBAUM, 2017, p. 127).

condición suficiente para el ejercicio de la función requerida” (NUSSBAUM, 2017, p. 128). A título de exemplo, podem ser citadas as capacitações que estão relacionadas ao funcionamento do próprio organismo: para que o sujeito funcione em aspectos de raciocínio elaborado ou suas funções sexuais, precisa de um desenvolvimento interno natural. Ou seja, requer-se uma desenvoltura interna para que o sujeito chegue à situação de vida adulta e possa funcionar de acordo com algumas capacitações mais elaboradas.

Por sua vez as capacitações combinadas são as capacitações internas que se coadunam em adequadas condições externas para o exercício dos funcionamentos humanos. As pessoas possuem as capacidades internas, mas as condições sociais, políticas, econômicas (entre outras) nem sempre são favoráveis ao pleno funcionamento, como quando não há liberdade de pensamento ou expressão; quando há talentos pessoais, mas não há oferta educacional requerida para esse desabrochar. Daí a importância de reconhecer que as capacitações não se tratam apenas de aspectos pessoais, mas de uma conjuntura complexa que requer que a engrenagem social funcione de maneira apropriada para que os sujeitos tenham amplas oportunidades para viver a vida que tem razões para querer/escolher e viver.

4 Considerações finais

Após os absurdos e os atos de barbárie perpetrados ao longo do século XX, principalmente no modelo nazifascista alemão, a humanidade estabelece alguns acordos sobre padrões éticos e políticos, deixando definido e claro que algumas práticas perversas não podem se repetir, pois estão fora do esquadro da condição humana. Com o (neo)constitucionalismo se compreende também que a concepção de dignidade da pessoa humana deve ser a grande norteadora dos sistemas de direitos humanos

internacionais, bem como dos sistemas jurídicos nacionais. A dignidade é alçada a um patamar mor de respeito e consideração, como elemento norteador do direito e avalista dos direitos fundamentais.

O direito nacional, que tem na Constituição Federal seu elemento central, baseia-se precipuamente sobre a ideia de dignidade humana. E, um dos objetivos expostos na Carta Magna é a construção de uma sociedade justa. Legitimada pela compreensão da dignidade da pessoa humana, estrutura-se o Estado Democrático de Direito que visa ser justo e alcançar a justiça para seus cidadãos. Contudo, tanto a dignidade quanto justiça são conceitos abstratos, que necessitam serem constituídos de sentidos e materialidade.

O enfoque das capacitações, principalmente a partir da produção de Martha Nussbaum se apresenta como modo ou alternativa de concretude para os ideais políticos e jurídicos lançados pela sociedade. Ao elencar uma série de dez capacidades, Nussbaum encontra uma forma de ‘encarnar’ ou imbricar a dignidade às capacidades. A dignidade deixa, assim, de ser considerada apenas um conceito racional e abstrato, mas passa a ser vislumbrada através da efetivação de capacidades que proporcionem uma vida boa, que os sujeitos tinham e têm razões e condições de escolher.

Considerando a centralidade da dignidade como compreensão de que todo ser humano é um fim em si mesmo e não deve ser considerado um objeto (meio) que poderia ser sacrificado para o bem ou proveito de outro(s), o enfoque das capacidades apresenta a materialidade e requer condições concretas para a consideração efetiva da dignidade. Partindo da concepção de ser humano como um ente político, a proposta de apresentar capacidades mínimas – não metafísicas – pretende servir de alicerce para a realização dos sujeitos em uma sociedade aberta e pluralista. A lista de capacitações – e direitos – se apresenta como uma forma razoável para a

construção de uma vida boa e uma vivência existencial consubstanciada dos elementos inerentes à ideia de dignidade humana.

Com a assunção das capacitações a uma consideração de maior relevância, deixa-se de considerar o ser humano apenas de forma abstrata, tomando-o a partir de sua condição concreta de vida. Desta forma a ideia de dignidade deixa de ter uma roupagem apenas formalmente garantida nas letras da lei, mas se projeta a interpretação aplicável, seja através de políticas públicas, de decisões jurídicas ou de práticas da sociedade civil. Quando a comunidade política se responsabiliza por garantir um estrado de condições para que ninguém seja tratado abaixo do umbral de humanidade, o ideal de dignidade se perfectibiliza e pode ser demandado frente aos entes responsáveis.

No estágio de desenvolvimento e nos modelos políticos que vigem e regem o contexto brasileiro, faz-se de grande utilidade que os sujeitos e os entes públicos e privados tenham a clara percepção do que seja o básico para a consideração de uma vida digna – o rol das dez capacitações. Entende-se que a partir de tal patamar, as comunidades possam ampliar os debates e perspectivas, detectando e propondo outras capacitações a serem respeitadas e desenvolvidas, uma vez a que a lista se constitui como *numerus apertus*.

Referências

CANOTILHO, J. J. Gomes et al. **Comentários à Constituição do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2018.

KANT, Immanuel. **Fundamentação da metafísica dos costumes e outros escritos**. Tradução de Leopoldo Holzbach. São Paulo: Martin Claret, 2004. p. 59.

MELLO, Cleyson de Moraes. **Dignidade da pessoa humana**. Rio de Janeiro: Editora Processo, 2020.

NUSSBAUM, Martha C. **Fronteiras da justiça**: deficiência, nacionalidade, pertencimento a espécie. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2013.

_____. **Las mujeres y el desarrollo humano**. Barcelona: Herder, 2017.

SARLET, Ingo W. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988**. 2.ed. ver. ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002.

_____. **A eficácia dos direitos fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 11. ed. rev. atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2012.

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

_____. **A ideia de justiça**. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

A dicotomia entre salvar vidas x economia sob a luz da teoria de Amartya Sen

*Fernando Martins*¹

1 Introdução

Diante da tragédia mundial advinda com o Covid-19 ou SARS-CoV-2 (*Severe Acute Respiratory Syndrome Coronavirus 2*) e o total despreparo das entidades governamentais para o enfrentamento diário em situações normais de controle, assistência social, saúde, monitoramento e ajuda aos atores sociais mais desprovidos de recursos, quiçá para enfrentar situações desta magnitude, que continuam trazendo a sociedade reflexos irreparáveis não só quanto ao número de vidas ceifadas, mas também às consequências trazidas a economia mundial e a população de forma geral.

Da mesma forma que não foi possível prever esta calamidade, também assim o foi com relação ao seu enfrentamento e as consequências deixadas, e que permanecerão, pois estamos agora com quase dois anos de vivências e aprendizados, onde podemos tirar muitos ensinamentos, mesmo ainda sem saber a origem e tempo de convivência com este mal e seus reflexos, até então, nunca visto nestas proporções pela humanidade, apesar do patamar que nos encontramos em termos de avanço da ciência, pesquisa, tecnologia e meios de comunicações.

Houve uma expressiva mudança em todos os níveis da sociedade mundial, apesar das reações e condições diferentes em seus diversos níveis, mas sem dúvida nenhuma os atores sociais desprovidos de renda fixa

¹ Mestre em Desenvolvimento Regional pela Uni-FACEF e Docente da FATEC – Faculdade de Tecnologia de Franca “Dr. Thomaz Novelino”. E-mail: fernando.martins8@fatec.sp.gov.br

e de condições mínimas de sustento, sentiram muito mais esta perda total da forma de sua sobrevivência. Causando a perda do pouco que tinham em termos de trabalho, renda, alimentação, moradia, educação, medicamentos, itens de higiene pessoal e do local que moram, entre outros.

Este trabalho tem como objetivo principal pesquisar em obras de Amartya Sen e outros autores, que tratam sobre os temas desenvolvimento, economia, ética, fome, justiça e liberdade, e assim apresentar e fazer contraponto entre as decisões tomadas pelos governantes que adotaram ou não o lockdown como forma de salvar vidas e combater este terrível vírus, que acabou se transformando em uma pandemia, cuja definição apresentamos a seguir.

Uma enfermidade se torna uma pandemia quando atinge níveis mundiais, ou seja, quando determinado agente se dissemina em diversos países ou continentes, usualmente afetando um grande número de pessoas. Quem define quando uma doença se torna esse tipo de ameaça global é a Organização Mundial da Saúde (OMS). Uma pandemia pode começar como um surto ou epidemia; ou seja, surtos, pandemias e epidemias têm a mesma origem - o que muda é a escala da disseminação da doença. (BUTANTAN, 2021, online)

Utilizou-se neste trabalho a metodologia do levantamento bibliográfico exploratório, através de livros, trabalhos acadêmicos e artigos científicos, referentes a autores como Amartya Sen e outros desta área de pesquisa, e assim obter dados secundários para uma análise qualitativa, buscando encontrar subsídios para formar as conclusões finais deste trabalho.

2 A pandemia

Credita-se a cidade de Wuhan na China, o aparecimento dos primeiros casos do vírus, por volta de dezembro de 2019, e daí em diante deu-se início a esta terrível pandemia, mesmo havendo negações por parte de

suas autoridades, principalmente na questão da origem, confinamento, manipulação, vazamento, transmissão e proliferação deste vírus a todo mundo.

Os primeiros casos da nova doença começaram a surgir em dezembro de 2019 na cidade chinesa de Wuhan. Eles tinham uma exposição comum, um mercado atacadista de frutos do mar que também comercializava animais vivos²¹. O sistema de vigilância epidemiológica foi acionado e várias providências começaram a ser tomadas no sentido de identificar o agente etiológico da doença [...]. (AQUINO e LIMA, 2020, online).

Portanto, se nos dias de hoje não temos condições de definir os reais motivos de sua origem, menos ainda temos informações concretas sob a forma de sua transmissão, combate e quem sabe um dia, chegaremos a um melhor controle deste terrível mal e diminuição de perdas de vidas e contágio, pois proliferou-se muito rapidamente como nos afirma a diretora Botosso do Instituto Butantan: “Os primeiros relatos de casos de SARS-CoV-2 surgiram no fim de 2019 na cidade de Wuhan, na China. Em março de 2020, o vírus já havia se disseminado globalmente, levando a OMS a declarar a pandemia”. (BUTANTAN, 2021, online).

No Brasil estima-se que este vírus chegou em fevereiro de 2020, apesar de já estar se disseminando por tudo mundo, a princípio tentou-se acompanhar as contaminações e evitar a proliferação, mas bem rapidamente se perdeu este controle e rastreabilidade.

No Brasil, os primeiros casos foram confirmados no mês de fevereiro, e diversas ações foram implementadas a fim de conter e de mitigar o avanço da doença. Em 3 de fevereiro de 2020, o país declarou Emergência de Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN),¹³antes mesmo da confirmação do primeiro caso. A consolidação dos dados sobre casos e óbitos por COVID-19, coletados e disponibilizados pelas Secretarias Estaduais de Saúde, vem sendo realizada desde o início da pandemia pelo Ministério da Saúde brasileiro. Isso

permite o conhecimento da dinâmica da doença no país e, conseqüentemente, o estabelecimento de políticas para desacelerar o incremento no número de casos. (CAVALCANTE, 2020, online).

Tem-se muitos estudos e suposições sobretudo, e também referente ao vírus, mas fora as pesquisas oficiais e confiáveis, encontra-se muitas narrativas prontas de diversos profissionais da imprensa e políticos, que em sua grande maioria estão fora da área médica ou epidemiológica, mas sentem-se no direito e em condições de sempre estarem trazendo soluções e regras prontas a coletividade, mas na verdade, com poucas evidências e certezas, mesmo depois de quase dois anos de convívio com o vírus, portanto fiquemos sempre atentos aos canais e informações que recebemos sobre esta terrível pandemia.

2.1 O Vírus

Como mencionado anteriormente, sustenta-se a tese que ele surgiu em dezembro de 2019, em Wuhan na China, e que rapidamente proliferou-se por todo mundo, e desde então e apesar de tantas vidas ceifadas, estamos aprendendo o tempo todo com os estudos, experiências, surgimento de novos medicamentos e com as muitas mutações do vírus desde sua origem.

Em 31 de dezembro do mesmo ano, a China notificou o surto à OMS e, no dia seguinte, fechou o mercado de onde se originaram os casos²². A partir de então, houve o aumento exponencial de casos e a constatação de transmissão comunitária. (AQUINO e LIMA, 2020, online).

Assim continuaremos aprendendo por um tempo indefinido, enquanto buscamos conhecer a origem do vírus e aperfeiçoamentos de remédios, tratamentos, vacinas, entre outros, até chegarmos a um

controle desta terrível doença, pois a cura definitiva parece estar ainda longe, principalmente devido a sua alta taxa de transmissão.

Até então, sabemos que o vírus possui alta letalidade, grande grau de transmissão, que é transmitido pelo contato e através das mucosas (olhos, boca etc.), por gotículas contaminadas, mas não se tem evidência de transmissão por contatos em superfícies, apesar de estudos apontarem que permanece vivo por 72 horas, etc.

Um dos grandes problemas é a incubação do vírus, pois é muito variada, possui uma média de 5-6 dias, mas podendo variar de 0-24 dias, tendo como outra agravante as pessoas sem sintomas ou com sintomas leves, além das pessoas que são consideradas pré sintomáticas, que não sentem o efeito do vírus, mas que podem contribuir com o processo de transmissão.

Sobre o aspecto clínico assim nos informa Lima (2020, online):

O espectro clínico da infecção por coronavírus é muito amplo, podendo variar de um simples resfriado até uma pneumonia grave. O quadro clínico inicial da doença é caracterizado como uma síndrome gripal. As pessoas com COVID-19 geralmente desenvolvem sinais e sintomas, incluindo problemas respiratórios leves e febre persistente, em média de 5 a 6 dias após a infecção (período médio de incubação de 5 a 6 dias, intervalo de 1 a 14 dias). (LIMA, 2020, online).

Em sua maioria, cerca de 80% dos infectados apresentam problemas respiratórios e pneumonias leves, mas que podem ser agravados em pessoas idosas ou com alguma comorbidade (Ex. Diabetes, obesos, pressão arterial etc.). Portanto, estas pessoas precisariam de atendimento hospitalar em seus tratamentos, com isso e por isso houve o esgotamento do sistema de saúde em muitos lugares, perdendo-se vidas por falta de leitos hospitalares.

Outro agravante é que cada pessoa reage de uma forma a ação do vírus, dependendo das suas condições físicas e de comorbidades. Também é sabido que o mesmo vírus as vezes é transmitido de uma outra forma diferente de pessoa para pessoa, daí surgiram as variantes (ou cepas), que para evitarem o lado pejorativo associado aos lugares de sua origem, convencionou-se por nomear as variantes com as letras do alfabeto grego, evitando assim a associação com o nome do país onde foi descoberto esta nova variante (cepa), como exemplos citamos a seguir alguns destes nome: Alfa, Beta, Gama, Delta entre outras variantes.

2.2 Salvar Vidas x Economia

Para Aquino e Lima (2020, online) e outros autores estudados, a princípio o combate à pandemia teria sucesso evitando o contágio com algumas medidas básicas e comum a toda população, como proteger idosos e pessoas do grupo de risco, só sair de casa por extrema necessidade, evitar aglomerações, obedecer ao distanciamento mínimo de 1,5 metros, uso de máscara o tempo todo enquanto estiver em locais público, higienizar as mãos com álcool gel em lugares comuns, sempre que possível lavar as mãos, assim como higienizar corpos, roupas e calçados, entre outras medidas de prevenção.

Tudo isso enquanto aguardamos o aumento no número da vacinação contra este vírus, que ainda não está disponível em número suficiente para o atendimento de toda população, como nos alerta Botosso (2021, online):

Existem formas de combater as doenças infecciosas enquanto a vacina ainda não está disponível, desde que se conheça o agente e como ele é transmitido. O SARS-CoV-2 se propaga por gotículas espalhadas por pessoas doentes; por isso, recomenda-se o uso de máscara, distanciamento social e higienização constante das mãos. (BUTANTAN, 2021, online).

Além de todos estes controles, notamos que locais com maior sucesso, foram os que tiveram maior adesão da população a estas Políticas Públicas (PP) aplicadas pelos órgãos governantes locais, mas também perpassa pela questão cultural do local onde foi aplicada a PP, pelas condições econômicas e sociais da população, entre outros fatores que levam ao comprometimento ou não da população com as medidas sanitárias.

Nesta mesma dicotomia, nota-se que nos lugares onde não houve adesão total da população, foram detectados vários outros motivos e justificativas, como não entenderem a gravidade da situação, falta de condições econômicas e de sobrevivência, ou ainda devido ao ambiente e as condições de moradia em que vivem, como o espaçamento dentro da própria casa e em relação a vizinhança.

É importante destacar que para estes atores sociais, é alto o custo da higienização pessoal e do local em que moram, uso de máscara e trocas diárias, necessidade de acesso aos meios de transportes coletivos, as condições do local onde trabalham e a própria extrema necessidade de sobrevivência destes atores sociais.

Amartya Sen em seu livro “A ideia de Justiça” nos lembra da importância de lutarmos contra todos os tipos de injustiças sociais, principalmente junto aos atores mais desprovidos de recursos básicos e de condições de sobrevivência, que necessitam constantemente da ajuda do Estado para obtenção de itens básicos, como alimentação, saúde, moradia educação, entre outros, e tudo isso foi ainda mais agravado com a pandemia que nos assola.

A participação do Estado nesta seara não pode ser entendida como favores e sim como dever jurídico do Estado de garantir as necessidades básicas destes atores sociais e da criação e aplicação de PP realmente eficientes junto a estes atores e no ambiente em que vivem, buscando sua emancipação destas benesses temporárias do Estado, fazendo que em um

curto espaço de tempo e com suas próprias forças eles possam reconquistar sua dignidade e seu sustento.

Dentro das obrigações do Estado à população, assim nos lembra Avanci (2021, online):

É possível enunciar que os Direitos Fundamentais são um direito subjetivo, de natureza declaratória e ou reparatória, prevista em nível normativo constitucional ou equivalente, nascido da necessidade de proteger as pessoas contra o Estado (relação vertical), mas hoje aplicado horizontalmente para geral relações na sociedade, com o objetivo principal de garantir a dignidade humana. Com isso em mente, é bastante tangível a importância desse conjunto de direitos no ordenamento jurídico.

Ainda neste contexto, no livro “Desenvolvimento como liberdade”, Sen nos ensina sobre a importância de não cometermos o erro primário de avaliarmos a situação de um país somente pelo aumento do seu PIB (Produto Interno Bruto) ou desenvolvimento econômico, dando como menos importante a situação dos atores sociais que neste país vivem, ou seja, é preciso preocupar-se e avaliar também o desenvolvimento humano.

Sen destaca a grande diferença entre as classes sociais e suas condições de vida, ainda mais agravadas com a pandemia, e que uma das formas de perceber esta gritante diferença é através da conquista ou perda das liberdades individuais e poder de escolhas pessoais, permitindo o que ele chama de a livre condição de agente.

Vivemos em um mundo de opulência sem precedentes, de um tipo que teria sido difícil até mesmo imaginar um ou dois séculos atrás. Também tem havido mudanças notáveis para além da esfera econômica. O século XX estabeleceu o regime democrático e participativo como o modelo preeminente de organização política. Entretanto, vivemos num mundo de privação, destituição e opressão [...]. (SEN, 2010, p. 9-10).

Nesta mesma linha de pensamento o Dr. David Nabarro assim comenta em uma entrevista ao Frontliner, “[...] o lockdown: não salva vidas e faz os pobres muito mais pobres”, e em outro trecho menciona, “A única vez em que acreditamos que um lockdown se justifica é para ganhar tempo para reorganizar, reagrupar, reequilibrar seus recursos, proteger seus profissionais de saúde que estão exaustos, mas, em geral, preferimos não fazer isso.” (FRONTLINER, 2020, online).

Destaca-se também a consequência da pandemia nesta diferença de classes sociais, pois enquanto uns perderam tudo, como trabalho, renda, moradia, alimentação, dignidade, entre outros. Por outro lado, há aqueles que conseguiram manter seus trabalhos e recebimentos mensais, por serem funcionários concursados ou por poderem executar seus trabalhos de casa em forma de *home office* ou *online*.

Estes não só mantiveram seus trabalhos e situação financeira, como também em muitos casos conseguiram fazer economias e guardá-las como reservas, pois tiveram suas despesas reduzidas, evitando o gasto com transportes, roupas, calçados, alimentação fora de casa, *happy hours*, além da comodidade de horários, economizar com a alimentação em casa e evitar todo o stress do trânsito. Neste caso a opção do lockdown caiu como uma luva em suas vidas profissionais e pessoais, trazendo melhorias em suas condições.

Sen afirma que se vivemos em um regime democrático por opção, este regime precisa ser aplicado no sentido de respeitar e pensar em todos igualmente e equalizar as decisões governamentais pensando no bem de todos, e em todos os âmbitos da sociedade.

Sobre como medir o desenvolvimento de um país, ele nos lembra que os dois índices (econômico e humano) precisam caminhar juntos, e que uma forma de medir o desenvolvimento humano é através da análise o

IDH (Índice de Desenvolvimento Humano), criado por ele junto com *Manbud ul Haq*, e que lhe rendeu o Prêmio Nobel de Economia em 1998.

Neste livro, Sen nos convida e ensina a utilizar as liberdades instrumentais como a segurança protetora para emancipar e dar voz, vez e vida aos atores sociais mais necessitados, situação que ficou ainda pior com a pandemia e ainda mais com a aplicação do lockdown.

No livro “As pessoas em primeiro lugar”, Sen chama atenção para as desigualdades que ocorrem principalmente nos países em desenvolvimento e a necessidade da interferência dos órgãos governamentais com PP eficientes e específicas para cada situação e local, e assim dar condições de sobrevivência e poder aos atores sociais para fazerem suas escolhas individuais, dando a eles oportunidades e condições de vida digna.

Mas em outras obras de Sen também encontramos sempre estas preocupações, e a muito tempo antes desta terrível situação que estamos vivendo em todo mundo, mas agora estas situações e disparidades ficaram ainda mais escancaradas e necessitando de muito mais atenção, empenho e ação prática dos órgãos governamentais e de toda sociedade.

Diante do exposto, destas graves situações e em alguns casos, do pouco conhecimento, condições e adesão de parte da população as estas restrições impostas, os órgãos governamentais locais impuseram o distanciamento social obrigatório, através de leis e decretos, obrigando o fechamento de empresas e comércios, proibindo a circulação de pessoas em determinados horários, chegando até a autorizar prisões de pessoas e de comerciantes que desobedeceram aos horários impostos, ao toque de recolher e ao fechamento, utilizando-se até de tecnologias avançadas para detectar aglomerações de pessoas através dos aparelhos celulares, entre outras medidas drásticas.

Mas este não é o melhor caminho para o enfrentamento de uma pandemia, como nos lembra Amartya Sen (2020, online):

Enfrentar uma calamidade social não é como travar uma guerra que funciona melhor quando um líder pode usar o poder de cima para baixo para ordenar que todos façam o que o líder deseja - sem necessidade de consulta. Em contraste, o que é necessário para lidar com uma calamidade social é uma governança participativa e alertar a discussão pública. (SEN, 2020, online).

Ainda seguindo o princípio de que o isolamento forçado poderia conter o contágio e talvez resolver esta questão da proliferação do vírus, aos poucos, alguns lugares foram decretando o lockdown, que traduzido significa “fechamento total”, “trancamento” ou ainda “confinamento”. O primeiro caso de lockdown aconteceu na cidade de Wuhan na China, logo no início da pandemia em 2020, como nos lembram Aquino e Lima (2020, online):

Em pouco tempo, foram sendo adotadas medidas de restrição de viagens e circulação de pessoas, incluindo o controle de sintomas entre viajantes, até que, em 23 de janeiro, foi decretado o bloqueio total (lockdown) em Wuhan, com restrição absoluta de entrada e saída da região.

Junto com esta escolha vieram outros problemas como a falta de emprego, economia parada, a perda total da renda dos trabalhadores informais, desaceleração ou desmonte da cadeia produtiva, desabastecimento de produtos, até mesmo a falta de produtos básicos (inclusive para o combate da pandemia), entre outros.

Outros agravantes para o contágio e não menos importante, eram as atividades ou pessoas que não puderam parar seu atendimento (trabalho), como o pessoal da saúde (médicos, enfermeiros etc.), transporte coletivo (motoristas, cobradores, mecânicos etc.), policiais, bombeiros, caminhoneiros, supermercados, farmácias, entregadores e motoboys, postos de combustíveis, vendedores, pessoas que precisavam continuar fazendo atendimento presencial nestes e em outros ramos de atividade não citados.

Problemas antigos como desigualdade, fome, pobreza, privação de liberdades, meio ambiente, entre outros que não foram solucionados por décadas, continuam sem soluções e se tornaram ainda mais agravantes durante a pandemia, por exemplo o aumento dos moradores de rua, pessoas vivendo abaixo da linha de pobreza, desemprego, entre outros, como também podemos ver destacados nas obras de Sen:

Existem problemas novos convivendo com os antigos: a persistência da pobreza e de necessidades essenciais não satisfeitas, fomes coletivas [...], violação de liberdades políticas [...], ameaças cada vez mais graves ao nosso meio ambiente. Superar esses problemas é parte central do processo de desenvolvimento. (SEN, 2010, p. 9-10).

Para agravar ainda mais a pandemia, problemas diários como os meios de transporte coletivo, onde não era e continua não sendo possível obedecer às regras de distanciamento, medição de temperatura, higienização das mãos, fiscalização de uso de máscaras, entre outras, e desta forma se tornaram um dos muitos meios de proliferação do vírus.

Houve também o aumento ao acesso à saúde através da rede pública e particular, filas nos bancos autorizados para efetuar o pagamento da ajuda financeira governamental, além da busca por doações de alimentos, medicamentos, produtos de higiene básica, entre outros.

Enquanto o número de vidas ceifadas vai se acumulando, mesmo diante das decisões e medidas governamentais tomadas, e muitas vezes desobedecidas por parte da população, como a criação de festas clandestinas, idas e vindas desnecessárias a locais com constantes aglomerações, falta de higienização e de uso de equipamentos de proteção individual, bem como desobediência as medidas de distanciamento.

A experiência da China mostrou que intervenções não farmacológicas, que incluem diversas formas de distanciamento social, desde o isolamento de casos

e contatos, até o bloqueio total (lockdown), podem conter a epidemia.¹¹ No entanto, a aplicabilidade dessas estratégias se dá de diferentes formas entre os diversos países. As dificuldades na adoção dessas medidas podem ajudar a explicar o registro, no mundo, no dia 16 de maio de 2020, de 4.425.485 casos de COVID-19, com 302.059 óbitos, sendo as Américas o continente mais atingido, seguido da Europa¹². (CAVALCANTE, 2020, online).

Mas os governantes e a sociedade civil organizada continuaram buscando por possíveis soluções, para diminuir as mortes e transformar os números de contaminados em números cada vez maiores de curados ou que passem pela pandemia sem maiores complicações.

Desta forma, esta mobilização focou no aumento de leitos hospitalares e de UTI, criação de hospitais de campanha, aumento do espaço nos hospitais para triagem e centralização dos atendimentos específicos à doença, medicamentos (como anestésicos, analgésicos, antitérmicos, entre outros). Busca equipamentos auxiliares, mais importantes para o tratamento (como ventiladores, respiradores mecânicos, entre outros), oxigênio, EPI (Equipamento de Proteção Individual), máscaras, aventais, testes rápidos do vírus para população e assim poder fazer o monitoramento de áreas mais contaminadas e necessitando de mais atenção e recursos.

Além da parte material, houve e há ainda muita necessidade de ajuda psicológica e orientativa as famílias e as vítimas da doença, e em muitos casos esta ajuda psicológica se fez necessário antes mesmo da infecção do vírus, devido ao pânico causado pela forma de divulgação do número assustador de contaminados e de mortos, desta feita de forma diária e em todos os canais possíveis, causando muitos outros problemas e pânico a sociedade.

Outras medidas em massa de combate ao vírus também foram tomadas como o reforço na vacinação contra a gripe e outras doenças que

poderiam abrir portas para a entrada do vírus, e até mesmo a própria vacina contra o vírus, ainda de forma experimental, mas conforme foram sendo disponibilizadas pelos fabricantes, foram compradas e aplicadas na população.

Desta forma a cada novo estudo comprovado e divulgado, trouxe e ainda traz mais alento, esperança e um pouco mais de segurança à população. Lembrando que o primeiro foco da vacinação foram os idosos e os que possuem comorbidades, que de forma especial foram priorizados, pois os estudos apontavam serem estes grupos os de maiores riscos para adquirirem o vírus e necessitam de maior atenção durante a pandemia.

Mas destacando que cada marca de vacina tem suas especificidades, metodologias de criação, proteção e combate ao vírus, também na questão de dose única ou necessidade de segunda dose de reforço, e mais recentemente fala-se até em uma terceira dose.

Apesar de todas as críticas recebidas, em agosto de 2021 o Brasil atinge a marca de estar entre os quatro países que mais vacinaram sua população e que continua em ritmo acelerado, como afirma o Ministério da Saúde:

Nesta quinta-feira (12), o Brasil chegou à marca de 47,4 milhões de brasileiros totalmente vacinados contra a Covid-19. Com esse número, o Brasil agora é o quarto colocado entre os países que mais aplicaram a segunda dose ou dose única da vacina Covid-19. Os dados são da plataforma Our World in Data, idealizada e mantida pela Universidade de Oxford. (SAÚDE, 2021, online).

O sucesso destes números alcançados só foi possível através da enorme estrutura do SUS e pelo importante trabalho do Governo Federal, Estadual e Municipal, que permitiram uma considerável redução nas desigualdades existente em nosso país, pois não se levou em conta renda ou outros fatores discriminatórios, priorizou-se trabalhar por faixa etária e

necessidades especiais, independente de outros quesitos, como nos afirma Domingues (2021, online):

[...] desenvolvidas no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS) por uma rede descentralizada, articulada, hierarquizada e integrada, com discussão permanente sobre normas, metas e resultados, propiciando a modernização de sua infraestrutura e a operacionalização entre as três instâncias do governo, foi possível reduzir as desigualdades regionais e sociais, ao viabilizar o acesso à vacinação para todos os brasileiros, em todas as localidades, sendo essas de fácil ou de difícil acesso, a partir de uma rede de aproximadamente 36.500 salas de vacinação em todo o país.

Ainda caminhamos com muitas dúvidas sobre o vírus, é bem verdade, mas com a certeza da queda no número de mortes no mundo todo, e com a necessidade de continuarmos com a mesma seriedade no combate a este terrível vírus, mantendo as medidas sanitárias, de distanciamento e com todos cuidados para evitar o contágio, até que a vacinação ou outras soluções surjam em favor da população e em especial dos mais necessitados.

3 Conclusões

Diante dos estudos e pesquisas realizadas em diversos materiais e autores, com opiniões e ações de diferentes escolhas pelos órgãos governamentais, bem como adesão total, parcial ou não adesão da população, nota-se que em toda sua história, a humanidade experimentou situações terríveis como esta, atingindo também um número grande de mortes, seja por guerras, por outros tipos de doenças ou vírus, em algumas destas doenças ainda estamos tentando ter um controle sobre as mortes, as vezes até tendo números próximos ou até mais expressivos dos que encontramos com o Covid-19, mas espera-se que todos possamos aprender e nos preocupar com os próximos passos da humanidade e com as gerações futuras como nos lembra Amartya Sen.

Alguns especialistas chegam a dizer que poderemos ter outras situações como esta que estamos tristemente vivendo, que algumas medidas agora adotadas devem continuar por um tempo e que medidas mais restritivas também podem voltar a acontecer, dependendo do caminhar da doença e avanço das pesquisas científicas, como podemos aprender na frase intitulada a Friedrich Nietzsche: “O que não me mata, me torna mais forte”.

O objetivo deste estudo foi alcançado se entendermos que a perda de vida está diretamente relacionado a perda de liberdades, pois quando ocorre esta perda os que mais sofrem são os menos favorecidos, pois em sua grande maioria já vivem em precárias condições de vida e trabalho, são privados de itens básicos como moradia, água potável, rede de esgoto, acesso transporte, saúde, segurança, educação, entre muitos outros itens.

Que este estudo e conclusões nos ajudem e orientem na tomada de decisão, para resolver problemas ainda antigos e que persistem até hoje, e que as futuras situações de descontroles semelhantes a esta que o Brasil e o mundo estão vivenciando, possam ser melhores administradas, buscando assim cuidar das vidas existentes e salvar ainda mais vidas diante de situações como esta, seja por uma decisão ou outra, mas que a coletividade seja consultada e que as pessoas estejam em primeiro lugar como nos adverte Amartya Sen.

Referências

AQUINO, M. L. E; LIMA, R. T. R. S. **Medidas de distanciamento social no controle da pandemia de COVID-19: potenciais impactos e desafios no Brasil.** 05/06/2020. Online. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/csc/a/4BHTCFF4bDq4qT7WtPhvYr/?lang=pt>>. Acesso em: 10/08/2021.

AVANCI, Thiago Felipe S. et al. **BRAZILIAN COVID-19 DATA ANALYSIS (2020): CRITICS AND CONSIDERATIONS TO DEVELOP ARTIFICIAL INTELLIGENCE MODEL TO HELP ON DECISION-MAKING PROCESS FOR SOCIAL RIGHTS.**

2021. Online. Disponível em: <https://www.academia.edu/48918388/TEORIA_P%C3%93S_POSITIVISTA_DOS_DIREITOS_FUNDAMENTAIS_DIAL%C3%89TICA_ENTRE_ECONOMIA_ECOLOGIA_E_FILOSOFIA>. Acesso em: 16/09/2021.

BUTANTAN, Instituto. **Entenda o que é uma pandemia e as diferenças entre surto, epidemia e endemia.** 05/07/2021. Online. Disponível em: <<https://butantan.gov.br/covid/butantan-tira-duvida/tira-duvida-noticias/entenda-o-que-e-uma-pandemia-e-as-diferencas-entre-surto-epidemia-e-endemia>> Acesso em: 13/08/2021.

CAVALCANTE, João Roberto et al. **COVID-19 no Brasil: evolução da epidemia até a semana epidemiológica 20 de 2020.** 10/08/2020. Online. Disponível em: <<https://www.scielosp.org/article/ress/2020.v29n4/e2020376/>> Acesso em: 10/07/2021.

DOMINGUES, C. M. A. S. **DESAFIOS PARA O PROGRAMA NACIONAL DE IMUNIZAÇÕES DIANTE DA PANDEMIA COVID-19 NO BRASIL.** 2021. Online. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/csp/a/KzYXRtNwy4fZjTXsgwSZvPr/?lang=pt>>. Acesso em: 19/08/2021.

FRONTLINER. **OMS condena o lockdown: não salva vidas e faz os pobres muito mais pobres.** 11/10/2020. Online. Disponível em: <<https://www.frontliner.com.br/oms-condena-lockdown-nao-salva-vidas-e-torna-os-pobres-muito-mais-pobres/>>. Acesso em: 25/09/2021.

LIMA, C. M. A. de O. **Informações sobre o novo coronavírus (COVID-19).** 2020. Online. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rb/a/MsJz6qXfjjpkXg6qVj4Hfj/?lang=pt>> Acesso em: 22/08/2021.

SAÚDE, Ministério da. **Brasil atinge a 4ª posição entre os países que mais aplicaram vacina contra a Covid-19.** 2021. Online. Disponível em: <[https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/noticias/2021/agosto/brasil-chega-a-4a-posicao-entre-os-paises-que-mais-aplicaram-vacina-covid-19#:~:text=Nesta%20quinta%20feira%20\(12\),%C3%BAnica%20da%20vacina%20Covid%2D19.](https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/noticias/2021/agosto/brasil-chega-a-4a-posicao-entre-os-paises-que-mais-aplicaram-vacina-covid-19#:~:text=Nesta%20quinta%20feira%20(12),%C3%BAnica%20da%20vacina%20Covid%2D19.)> Acesso em: 02/09/2021.

SEN, Amartya. **A ideia de justiça**. Tradução de Denise Bottmann e Ricardo Doninelli Mendes. São Paulo: Companhia das Letras, 2011. ISBN: 978-85-359-1927-1

SEN, Amartya; KLIKSBURG, Bernardo. **As pessoas em primeiro lugar: a ética do desenvolvimento e os problemas do mundo globalizado**. Tradução: Bernardo Ajzenberg e Carlos Eduardo Lins da Silva. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SEN, A. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SEN, Amartya. **Superar uma pandemia pode parecer uma guerra, mas a necessidade real está longe disso**. 08/04/2020. Online. Disponível em: < <https://indianexpress.com/article/opinion/columns/coronavirus-india-lockdown-amartya-sen-economy-migrants-6352132/>>. Acesso em: 12/09/2021.

Redes de cidades como estratégia de articulação institucional e política no desenvolvimento e gestão regional: avanços nos ODS

*Daniel Rubens Cenci¹
Anna Paula Bagetti Zeifert²*

1 Considerações iniciais

A organização social brasileira está esculpida na Constituição Federal como Sociedade Democrática de Direito e para tal se estrutura em um Estado Democrático de Direito. Assim, nosso modelo de democracia consolida-se na articulação da lei, garantias constitucionais contidas em procedimentos e institutos específicos, concebidos para assegurar os direitos fundamentais dos cidadãos, buscando dar-lhe plenitude e eficácia.

Há, pois, instrumentos constitucionalmente previstos, bem como, outros canais de participação da sociedade na gestão dos direitos individuais e coletivos, necessitando apropriar-se deles, para que esteja mais presente a sociedade no efetivo exercício do poder, democratizando o aparato estatal, tendente a fechar-se em si mesmo e, por vezes, mantendo-se afastado das legítimas demandas da sociedade. Enquanto instância local, os municípios têm a missão legal e política de conduzir os interesses da comunidade.

¹ Pós-Doutorado em Geopolítica Ambiental Latino-americana (Universidade de Santiago do Chile – USACH). Doutor em Meio Ambiente e Desenvolvimento pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Mestre em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC). Graduação em Direito pela Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (UNIJUÍ). Professor do Programa de Pós-Graduação em Direito – Mestrado e Doutorado em Direitos Humanos – e do curso de Graduação em Direito (UNIJUÍ). E-mail: danielr@unijui.edu.br

² Pós-Doutorado pela Escola de Altos Estudos - Desigualdades Globais e Justiça Social: Diálogos sul e norte, do Colégio Latino-Americano de Estudos Mundiais, programa da Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais (FLACSO Brasil e UNB). Doutora em Filosofia (PUCRS). Professora do Programa de Pós-Graduação em Direito – Mestrado e Doutorado em Direitos Humanos - e do Curso de Graduação em Direito (UNIJUI). Integrante do Grupo de Pesquisa Direitos Humanos, Justiça Social e Sustentabilidade (CNPq). E-mail: anna.paula@unijui.edu.br

Todavia quando se trata de pensar temas supralocais, ou de regiões, ou micro regiões a realidade brasileira não dispõem de bases legais e tampouco tradição de planejamento e execução de ações que extrapolam as possibilidades e limites do município. Não há uma tradição de atuar em conjunto no intuito de efetivar as políticas públicas, assim como o arcabouço jurídico se mostra insuficiente para dar vasão às políticas públicas transfronteiriças.

O propósito deste texto é traduzir aprendizados de um processo regional, como a construção metodológica para uma política de desenvolvimento regional, em contraposição à desagregação econômica e social, tendo como referência a teoria seniana, avançando sobre a efetiva concretização dos direitos e das liberdades, com vistas a gerar capacidade, centrando a discussão na dimensão territorial de um debate regional, na ótica dos excluídos, traduzida na experiência do projeto Rede de Cidades das Missões, pelo desenvolvimento e combate à pobreza. O projeto foi realizado em conjunto pelos parceiros PGU/ALC/ONU - Programa de Gestão Urbana da ONU, Governo do Estado do Rio Grande do Sul, Associação dos Municípios das Missões e a sociedade civil regional, através das suas instituições, numa articulação interinstitucional, multifatorial e multitemática, na luta pela construção de uma proposta de Plano de Ações, como ferramenta estratégica para o desenvolvimento regional com inclusão social.

Na produção do presente trabalho, se pretende analisar que um plano de ações não se confunde com o somatório de projetos de uma determinada região, ou a formulação de projetos de forma coletiva. Mas, mais que isso, a formulação de um conjunto de estratégias de ação, pelas quais os atores do processo interagem permanentemente, garantindo que os interesses da coletividade se consolidem nas ações de efetiva inclusão nos processos de construção de um conhecimento, capacitando para a produção de riquezas e a sua efetiva distribuição. Reúnem-se elementos de

vontade política dos parceiros formais, capacidade técnica das instituições regionais, o potencial de mobilização dos movimentos sociais em geral, numa soma de esforços e aprendizados coletivos, sendo que sobressaltos e mesmo disputas corporativas por vezes se fazem presentes sem, entretanto, comprometer o produto final, mas dando a ele alguns matizes que identificam a própria dinâmica da região.

As dificuldades inerentes as metodologias utilizadas também constituíram-se em peculiaridades do processo, como o caso da metodologia participativa, que por um lado, torna mais moroso o processo, por outro, dá maior legitimidade, ou ainda, a permanente preocupação com a presença dos excluídos na articulação de espaços regionais de geração de emprego e renda, num efetivo processo de inclusão social, desde o momento em que a região começa a pensar mais diretamente ações de combate à pobreza, assume-se o desafio pedagógico de que ninguém é incluído socialmente por vontade alheia, mas uma construção dialética e de respeito às diversidades culturais e níveis econômicos.

O processo de construção de uma metodologia para a rede de cidades, superando as políticas fragmentadas e eminentemente localizadas, alimentadoras de disputas entre os municípios e entre empresas, nas quais muitas oportunidades se perdem, resultado das disputas ente os diferentes entes, constituindo mais do que um desafio, uma exposição frente à região, uma postura aberta, especialmente por parte dos gestores públicos, parceiros permanentes na efetivação do projeto.

A construção de um futuro de maior equidade entre os cidadãos homens e mulheres, de uma relação de desenvolvimento sustentável pensada a partir da Agenda 2030 e os ODS, fortalecer as alianças e parcerias para a efetivação, requer a superação das diferenças político-partidárias e institucionais, pelo reconhecimento dos diferentes graus de necessidade e do fortalecimento e priorização das políticas públicas com

enfoque social, voltadas os grupos mais fragilizados da sociedade, apoiando processos de geração de renda, gerando melhoria das condições de vida, uma distribuição mais equitativa da riqueza, construindo cidadania.

2 Rede de cidades: proposta de trabalho, metodologia e contexto socioeconômico da região

A proposta de rede de cidades é uma articulação encabeçada pelas administrações públicas, mas de caráter multifatorial e interinstitucional para alcançar soluções aos problemas mais crônicos e complexos da gestão pública. Assim como a rede em espécie, a ideia de rede de cidades contempla módulos independentes e ao mesmo tempo comprometidos entre si, o que no caso das políticas públicas é traduzido na ação planejada e desenvolvida de forma concatenada entre as partes.

A ideia de redes de cidades visa, portanto, construir uma alternativa aos problemas e nos limites da ação dos governos locais e da sociedade civil no sentido de combater a pobreza e promover o desenvolvimento local. Construir uma ação articulada entre os poderes públicos em suas diferentes esferas e a sociedade civil das cidades em uma dada região pode vir a ser um importante instrumento na gestação de políticas de desenvolvimento e combate à pobreza.

A Rede é um processo participativo, não apenas porque implica na busca da adesão do maior número de atores sociais da região como forma de ampliar os seus efeitos. É também um processo participativo porque pressupõe que se reconheça e se dê visibilidade às capacidades dos diferentes atores sociais locais como uma parte importante da construção de alternativas de combate à pobreza. O aporte e a contribuição de todos os atores é incorporado na mesma medida em que as propostas e projetos de políticas públicas dos governos locais traduzem efetivamente a vida da comunidade no seu todo. Desta forma se enriquecem as alternativas de

formulação de propostas, projetos e mesmo de políticas públicas. Neste sentido a Rede também é um importante instrumento no sentido da qualificação da gestão pública.

Tramar a Rede é momento de aprendizado, de capacitação e de construção de conhecimento sobre a região, produzido e socializado na própria região. Um espaço de aprendizagem a partir da prática, na qual o conhecimento acadêmico, o conhecimento técnico-burocrático, entram em contato direto com o conhecimento produzido pela experiência prática dos distintos atores sociais envolvidos no processo. Nesta relação ambos os pólos se qualificam, com o saber acadêmico se enriquece no confronto com esta prática, e a experiência prática adquire consistência no contato com uma informação técnica qualificada.

A ação em Rede representa também o reconhecimento dos direitos dos cidadãos como formuladores e proponentes de políticas e projetos, ou seja, o seu direito de influir na ação dos poderes públicos em nível local e regional. Neste sentido é um instrumento de fortalecimento da governabilidade participativa, na medida em que representa a construção de um espaço no qual os cidadãos e as representações da sociedade civil vivem uma experiência de discussão de políticas públicas.

A Rede não substitui as formas de organização e de articulação de iniciativas regionais. Consórcios com objetivos delimitados, conselhos de participação popular, associações de municipalidades, universidades, fundações e instituições de pesquisa, todas as formas de organização da região devem ser potencializadas e interagir com a Rede. A Rede deve ser um espaço de articulação e de construção de iniciativas comuns, com as quais todas estas formas organizativas podem interagir. Neste sentido a Rede busca se constituir como um novo marco institucional para a gestão regional, baseado na interação entre as organizações existentes e na maior participação possível da sociedade civil da região.

Neste sentido a rede de cidades é pensada nos marcos de um processo multifatorial, interinstitucional, territorial e multitemático. Isto quer dizer, de uma ação articulada que incorpore todos os setores organizados ou não da sociedade civil, no qual cada um deles possa dar a sua contribuição e participar em pé de igualdade com os demais.

A escolha da região das Missões, como área de implementação deveu-se aos baixos índices de desenvolvimento socioeconômicos, especialmente o IDH – Índice de Desenvolvimento Humano, e por ser uma região empobrecida do Estado. A região das missões como é conhecida, nacional e internacionalmente, está localizada no extremo noroeste do Estado do Rio Grande do Sul – Brasil.

Para Sen (2000, p. 10), alcançar o desenvolvimento requer a superação de tais obstáculos e é crucial para pensar modelos de sociedades justas e igualitárias. O meio que o economista indiano apresenta para se alcançar o desenvolvimento é a liberdade, a qual é, também, o fim perseguido com o desenvolvimento. “A expansão da liberdade é vista [...] como o principal fim e o principal meio do desenvolvimento. O desenvolvimento consiste na eliminação de privações de liberdade que limitam as escolhas e as oportunidades das pessoas de exercer ponderadamente sua condição de agente.”

Nas análises de Sen (2000, p. 18) são localizadas percepções críticas às necessidades humanas, por ser, esse autor, um defensor da ideia de *capabilities*, que ultrapassam a questão de renda – embora considere a liberdade econômica importante ao desenvolvimento. Todavia, alerta para o fato de que a referida deve estar acompanhada de outros determinantes para a expansão das liberdades humanas, como disposições sociais e dos direitos individuais. Reconhece o fato das necessidades humanas compor um conjunto que, para a sua satisfação, depende mais do que poder econômico, ultrapassa a visão unidimensional de necessidades e,

consequentemente, de privação. Constitui, portanto, importante referencial teórico a sustentar que as necessidades humanas são multidimensionais, bem como a própria acepção de pobreza. Não fosse o bastante, o economista argumenta circunstâncias que obstruem o desenvolvimento, como a denominada “pobreza econômica”, sem que, com isso, incorra em pleonasma.

Por meio desta mesma compreensão é que Sen (2000) oferece severo parecer às visões restritas de desenvolvimento, que o medem exclusivamente por critérios de valoração do produto nacional bruto (PNB), ou seja, apenas quantificando a atividade econômica de uma região, durante determinado período.

Com base no conhecimento da realidade da região, nos princípios que norteavam as políticas do Governo do Estado e no conhecimento dos programas e políticas existentes que poderiam ser aplicados no território, como ações coordenadas no sentido de reduzir as desigualdades e promover a geração de emprego e renda, foram definidas as estratégias para a sensibilização dos parceiros, criando-se um Comitê de Gerenciamento Regional pelos atores locais, assegurando, também a continuidade do processo participativo e mantendo a perspectiva de responsabilidade compartilhada e cooperação entre os atores.

Trata-se de um conceito inclusivo, ou seja, que busca incorporar a participação e a valorização dos distintos setores que compõe a sociedade local. Os governos municipais, como promotores do desenvolvimento local, tem de envolver em sua ação a representação de todos os setores da sociedade. Entidades profissionais, organizações empresariais, sindicatos de trabalhadores, universidades e instituições de ensino e pesquisa, organizações não-governamentais, movimentos sociais, todas as organizações da sociedade civil podem e devem ser parceiros das iniciativas pelo desenvolvimento e combate à pobreza.

Com isso se rompe o paternalismo das concepções na qual o Estado, os governos nas distintas esferas, são os agentes das políticas e a sociedade civil um mero receptor das políticas públicas, que são avaliadas periodicamente de tanto a tanto nos processos eleitorais. O envolvimento da sociedade civil na formulação e na condução da implementação de projetos e de políticas públicas é um diferencial que qualifica as políticas, tanto por conferir maior legitimidade e representatividade como por permitir um maior envolvimento, portanto maior eficiência às propostas implementadas.

Uma proposta de ação multifatorial implica em conferir aos distintos atores sociais um mesmo poder tanto na definição das propostas e políticas a serem adotadas como dividir a responsabilidade de sua implementação, construindo uma articulação de espaços públicos não-estatais, nos quais a sociedade organizada também pode e deve se responsabilizar pela implementação das ações contra a pobreza.

No mesmo sentido é fundamental ter em conta a importância de fazer com que as políticas de combate à pobreza incorporem a contribuição de seus destinatários, a própria população, não apenas como objetos da implementação das políticas públicas, como também, como formuladores e co-responsáveis na sua gestão. Com isto se possibilita um aprofundamento da democracia como uma maior eficiência, na medida em que os próprios representantes das populações que são os alvos das políticas de combate à pobreza participam de forma ativa no processo.

A Rede de Cidades tem também uma perspectiva interinstitucional, ou seja, objetiva constituir um espaço no qual as diversas instituições locais se articulem em uma ação comum. A capacidade de somar ações já existentes, de induzir iniciativas de cooperação entre as instituições, onde cada qual a partir de sua posição procure criar interfaces de atuação certamente potencializa as possibilidades de desenvolvimento da região. Neste sentido a Rede, para além de um processo participativo onde a

sociedade civil é mobilizada para construir ações de inclusão social, é também um instrumento para articular e re-configurar a atuação das instituições já existentes.

Uma rede de cidades é também um processo de dimensão territorial, que pensa o desenvolvimento e o combate a pobreza a partir da região. Frente a processos macroeconômicos que se dão em escala mundial e nacional, a ação da Rede se articula a partir do território, do tecido social e econômico da região, assim como da ação de atores sociais concretos. Frente à desarticulação promovida pelas relações econômicas globalizadas, a ação da rede se baseia na busca da recuperação de uma dimensão de território, como o espaço concreto onde intervêm os atores sociais.

Pensar o desenvolvimento, e o combate à pobreza, a partir de uma dimensão territorial significa buscar uma dinâmica endógena, onde o crescimento sustentável se dê a partir das potencialidades econômicas, ecológicas, históricas e culturais de uma dada região. Este ponto de vista torna as regiões menos vulneráveis às oscilações da dinâmica do mercado mundial. A Rede pode ser um instrumento importante para a busca de um novo paradigma de desenvolvimento que seja endógeno, ou seja, que se construa de dentro para fora da região, o que a torna menos suscetível às crises.

Por fim, o conceito de Rede parte também de uma perspectiva multi-temática, ou seja, busca romper com a ilusão de que o desenvolvimento e o combate à pobreza é um assunto da esfera exclusivamente econômica. O desenvolvimento e o combate à exclusão social tem dimensões culturais, políticas, históricas, de gênero, que também são decisivas para uma efetiva reversão da exclusão social.

A educação, a preservação ambiental, a participação democrática dos cidadãos na gestão pública, são dimensões fundamentais para o desenvolvimento. Qualquer processo de combate à pobreza que se resume à dimensão estritamente econômica tem grandes possibilidades de ser mal

sucedida. Políticas de fomento às atividades econômicas, mesmo quando associadas às políticas compensatórias de assistência no campo social não dão conta de promover um processo de desenvolvimento sustentável. Este desenvolvimento depende fundamentalmente da capacitação dos atores locais, da construção e difusão de conhecimento, assim como de práticas participativas que envolvam a população nas ações para o desenvolvimento.

Nesse sentido, é inegável o compromisso da Agenda em atender pautas acerca da inclusão e do combate à desigualdade no mundo em todas as suas formas, sem deixar sequer um ser humano para trás nesta caminhada, bem como a necessidade de preservação do meio ambiente para a construção de formas de organização mais sustentáveis. (CADERNOS ODS, 2021)

Este é o contexto próprio da transversalidade entre a Agenda e a justiça social. Ao mesmo tempo em que trabalha com ideais amplos e objetivos, busca, equitativamente, garantir a real interpretação do reconhecimento do ser como sujeito de direito, possuidor de dignidade, de capacidades e de potencialidades. (CEPAL, 2021)

Ao elencar como ponto central de discussão o combate às privações humanas nos campos econômico, ambiental e social, a Agenda 2030, ao mesmo tempo em que estabelece metas e objetivos audaciosos, elenca como “prioridade das prioridades” o desenvolvimento humano como sustentáculo de sua carta de intenções. As ações em prol da humanidade são visíveis desde seu preâmbulo, percorrendo a visão e os compromissos, até a abordagem detalhada de cada um de seus objetivos e metas. (CEPAL, 2021)

Não resta dúvida de que a Agenda 2030 é a perfectibilização, ainda que utópica, momentaneamente, de uma sociedade inclusiva que respeite as condições individuais de cada um de seus atores sociais, e que propicie

alcance extensivo às pessoas, buscando acabar com a pobreza e a fome em todas as suas formas e dimensões, na garantia de que todos os seres humanos possam realizar o seu potencial em dignidade e igualdade em um ambiente saudável. Desenvolver medidas que atentem para as necessidades reais (presentes e futuras) dos seres humanos é a garantia de se pensar uma sociedade com mais oportunidade e justiça social, protegendo os seres a partir de sua condição humana, na busca sustentável de sua promoção pessoal como indivíduo, tutelando a estes o acesso aos bens e políticas do Estado, na sua inclusão e inserção como ente importante de uma sociedade global. (IPEA, 2021)

A proposta não relativiza as condições inerentes a cada Estado signatário, nem ao menos obriga a adotar sistemas econômico-financeiros, políticos ou ecológicos, mas deixa claro que os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável devem ser parâmetros de cada ator social nela considerados, na busca do melhoramento da condição da humanidade, do *habitat*, do sistema de mercados e da geração de renda, de forma equitativa e inclusiva, entendendo-se, assim, que a redução das desigualdades, destacada ao longo dos 17 objetivos e das 169 metas constantes na Agenda internacional, é condicionante primordial para o acesso universal de direitos sociais que dignifiquem o indivíduo em sua plenitude. Ela demonstra, de forma mais clara, a sua atuação transdisciplinar no que diz respeito à realização do desenvolvimento humano como processo integratório, objetivando entender uma condição ampla às oportunidades inerentes a cada cidadão. (CEPAL, 2021)

Além disso, visualiza-se que a Agenda 2030, seus Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e suas 169 metas, buscam promover um movimento para que toda a sociedade possa pensar o caráter integrador de cada uma das medidas a serem adotadas na tentativa de que se possa diminuir e quiçá, extinguir, qualquer ação que viole a organização

sustentável das sociedades. A finalidade da Agenda, na centralidade das ações, é a garantia de uma igualdade substancial de oportunidades que, de forma cooperativa e colaborativa, inter-relaciona todos os 17 objetivos de desenvolvimento sustentável para a efetivação de um ideário permanente que construa condições equitativas para que toda a sociedade mundial seja impactada positivamente agora e, principalmente, nas gerações futuras. (CEPAL, 2021)

A possibilidade de um projeto de desenvolvimento local está justamente na percepção das diferenças de interesses e objetivos dos distintos atores sociais envolvidos, acompanhada de um processo de negociação que traga para a arena pública estes interesses e conflitos e que permita, frente a problemas concretos que se coloquem, o estabelecimento de acordos e de ações que se baseiem na afirmação do interesse público e na perspectiva de redução das desigualdades sociais e da pobreza.

3 Considerações finais

O esforço coletivo para a construção da Rede, assim como a experiência de trabalho conjunto adquirida no processo, demanda caminho para a definição de um novo padrão de gestão regional. A Rede como tal é um instrumento para a constituição de um novo modelo de articulação institucional e política de gestão regional. Como objetivo estratégico a nova institucionalidade deve ir além da eficácia concreta das ações de combate à pobreza a serem desenvolvidas, precisa criar condições para que se torne perene as conquistas organizativas obtidas no processo. Da mesma forma, a gestação de uma nova institucionalidade, baseada na cooperação multifatorial público/privada, garante que o conhecimento e a experiência acumulada possa ser preservada e socializada para as futuras gerações.

Não se trata de supor que se pode suprimir desigualdades existentes no mundo real. A rede se constrói justamente a partir de atores que

ocupam distintos lugares na sociedade. Mas, no âmbito da sua atuação, na construção de um espaço de atuação conjunta voltado para o enfrentamento de um problema específico que é o combate à pobreza, a noção de rede permite dar uma maior equidade às possibilidades de participação e de contribuição no processo de construção de uma ação coletiva. E neste sentido, para a rede, a contribuição de cada um dos atores deve ter o mesmo peso e representatividade. Isto é fundamental na medida em que a redução das diferenças sociais se relaciona diretamente com o rompimento de estruturas hierárquicas e verticalizadas existentes em nossa sociedade.

A propósito da implantação de ações, um bom plano de ações não prescinde de responsabilidades e compromissos, que devem necessariamente ser partilhados entre os atores. Não se trata de negar o papel do Estado, em todas as suas esferas, mas de criar espaços para ações compartilhadas, que complementem as políticas públicas estatais com ações, projetos e políticas construídas a partir da sociedade civil. Com isso o próprio papel do Estado é revalorizado, na medida em que em sua ação compartilhada com iniciativas vindas da sociedade pode tornar mais eficientes as políticas públicas. O Estado paternalista e autoritário deve ser substituído por um Estado indutor, estimulador, parceiro e fomentador de ações contra a pobreza.

A rede de cidades é uma estratégia válida para realização do debate regional e a estruturação de um Plano de Ações que atenda demandas de caráter regional. Esta articulação multifatorial responde a uma carência que as regiões têm e que a estrutura federativa brasileira não contempla. A Rede de Cidades contempla em boa parte a necessidade de avançar no sentido de deliberar coletivamente para responder às demandas comuns aos Municípios.

O processo representa um novo marco institucional para a Região das Missões, apesar das enormes dificuldades que a região tem de compreender o processo de desenvolvimento na abrangência regional e nas dimensões que estabeleceram os eixos temáticos das comissões.

É possível realizar um debate regional, com caráter multifatorial, multitemático e interinstitucional, em que pese ser uma construção lenta, ganha-se muito em qualidade e de maneira especial no interesse despertado nos grupos mais desprovidos de condições de autodeterminação;

Há um conjunto de dificuldades que decorreram da troca de governo, e em vários momentos, para preservar a relação ente os parceiros, foi necessário flexibilizar os propósitos do projeto, como estratégia para a obtenção dos objetivos.

A metodologia utilizada ao longo do processo favoreceu a obtenção dos resultados e teve papel estratégico para o seguimento, mesmo com a troca de governo em nível estadual, causando uma certa apatia ao processo, e em contrapartida a articulação com o novo governo federal, potencializando o aspecto do custeio dos projetos, pela identidade de objetivo ente o Projeto Rede de Cidades e as políticas de combate à fome do Governo federal.

Referências

- CADERNOS ODS. *Promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todas e todos*. Brasília: Ipea, 2019. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/190920_cadernos_ODS_objetivo_8.pdf. Acesso em: 13 set. 2021.
- CEPAL. Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe. *La matriz de la desigualdad social en América Latina*. Disponível em: https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/matriz_de_la_desigualdad.pdf. Acesso em: 29 set. 2021.

CEPAL. Comissão Econômica para a América Latina. Comissão Econômica para a América Latina. *Panorama Social da América Latina* 2018. Disponível em: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44412/1/S1801085_pt.pdf. Acesso em: 2 set. 2021.

CEPAL. Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe. *La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible*. Una oportunidad para América Latina y el Caribe. Disponível em https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40155/24/S1801141_es.pdf. Acesso em: 9 set. 2021.

CEPAL. Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe. *Informe: el impacto del COVID-19 en América Latina y el Caribe*. Disponível em: https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/sg_policy_brief_covid_lac_spanish.pdf?fbclid=IwAR3fvyzBclxJ4EVLrgbpTIdcWUhh_SUoYXc3vvzC8Y-_LSP8XqgQ8ALzwKo. Acesso em: 10 set. 2021.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *Agenda 2030 – ODS – Metas Nacionais dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável*. 2019. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=33895&Itemid=433. Acesso em: 20 set. 2021.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

The fundamental right to property in polish law and in amartya sen's works ¹

Karol Ryszkowski²

The right to property is the fundamental right in Polish law. The definition of the property right (ownership) in Polish law can be found in Art. 140 of the Polish Civil Code. This provision indicates the area of ownership rights. According to this provision “Within the limits set by the law and the principles of community life [social coexistence³], an owner may, to the exclusion of other persons, use a thing in accordance with the social and economic purpose of his right, and may, in particular, collect the profits and other revenues from the said thing. Within the same limits, he may dispose of the thing”⁴. There are two basic ingredients of the property right i.e. the right to use and the right to possess⁵.

The right to possess should be understood as the actual possession of a given thing. The right to use is the ability to derive benefits from things,

¹ The publication was co-financed by the subsidy granted to the Cracow University of Economics

² Has a postdoctoral degree in Banking Law at the Faculty of Law and Administration at the Jagiellonian University, under the auspices of the President of the Narodowy Bank Polski. PhD in Legal Studies – the field of Private business law granted by the Resolution of the Council of the Faculty of Law and Administration at the Jagiellonian University of 26th March 2018 on the basis of the doctoral dissertation entitled The procedural public policy clause in the Polish commercial arbitration law in relation to other legal systems (C.H. Beck, Warsaw 2019), supervisor Professor Andrzej Szumański, Ph.D., full professor of the Jagiellonian University. From 1st October 2018 to the present time Assistant professor at the Institute of Law, Cracow University of Economics. Lawyer at the civil law notary office for many years. Emails: karol.ryszkowski@uek.krakow.pl ; ryszkowskikarol@gmail.com

³ More about the principles of social coexistence, see K. Ryszkowski, Adjudication on principles of equity in the proceedings before the arbitral tribunal in the Polish law compared to other legal systems, *Cadernos de Dereito Actual*, December 2019, <http://www.cadernosdedereitoactual.es/ojs/index.php/cadernos/article/view/469/265>

⁴ The Civil Code, Art. 140. Ownership., *Legalis*, 06.02.2021.

⁵ K. Ryszkowski, THE FUNDAMENTAL RIGHT TO PROPERTY IN POLISH LAW opublikowanego w *Revista Athenas - Direito, Política e Filosofia da Faculdade de Direito de Conselheiro Lafaiete (FDCL)*, ISSN 2316-1833, ano X, vol. I - jan./dez., 2021, p. 110.

including benefits (natural understood as e.g. fruit obtained from a tree) or income (i.e. legal benefits resulting from concluded contracts). It consists of the possibility of processing an item, connecting it with another, or destroying it. Disposing of an item is the possibility of transferring ownership to another person under a contract of sale, exchange, donation, another legal title, the right to renounce ownership, or transfer under any legal title. The right to dispose also means the right to transfer ownership or derive benefits from things, the right to encumber the property based on an obligation agreement or burden with a limited property right (pledge, mortgage, easement, etc.)⁶.

The next few provisions of the Polish Civil Code indicates some restrictions to the abovementioned area. But the most fundamental regulations about the property right in Poland are included in the Constitution of the Republic of Poland of 1997⁷.

Ownership, including ownership of real estate, as well as the right of inheritance, is in Poland constitutionally protected. However, the provisions of the Polish Constitution, which set the standard for the protection of property rights, are heterogeneous. This is due both to their location in the constitutional law and how they are formulated. Their catalog consists of both regulations in the form of system principles, provisions expressing subjective rights, and provisions constituting procedural guarantees for the implementation of the former. This creates certain interpretation difficulties, which have been resolved by the Polish Constitutional Tribunal many times⁸. Moreover, the Polish Supreme Court

⁶ M. Gruszczyński, Prawo własności w Kodeksie cywilnym, https://www.podatki.biz/artykuly/13_14697.htm, 30.01.2021,

⁷ K. Ryszkowski, THE FUNDAMENTAL RIGHT TO PROPERTY IN POLISH LAW opublikowanego w *Revista Athenas - Direito, Política e Filosofia da Faculdade de Direito de Conselheiro Lafaiete (FDCL)*, ISSN 2316-1833, ano X, vol. I - jan./dez., 2021, p. 110.

⁸ R. Doganowski, Konstytucyjne gwarancje ochrony własności nieruchomości, http://profesjonalista.net/v2/wordpress/wp-content/uploads/2017/01/Gazeta_nr_4.pdf, 30.01.2021, p. 8.

has also made numerous statements on the subject of property rights, in particular concerning the scope of this right in civil cases.

The group of systemic provisions includes Art. 20 and Art. 21 of the Polish Constitution located in Chapter I of the Basic Law (named THE REPUBLIC), which is a set of basic principles defining the nature of the Polish state as well as the values and priorities on which it is based. Article 20 makes private property one of the pillars of the social market economy (alongside freedom of economic activity, solidarity, and cooperation between social partners). In turn, Art. 21 formulates the principle of protection of property and the right of inheritance as one of the principles of the state system (paragraph 1) and allows for expropriation only for public purposes and for just compensation (paragraph 2). On the other hand, an explicit recognition of ownership as a public subjective right is included in Art. 64 of the Constitution, located in Chapter II (named THE FREEDOMS, RIGHTS AND OBLIGATIONS OF PERSONS AND CITIZENS). By this provision, the legislator grants everyone the right to property, other property rights and the right of inheritance. Further, this provision stipulates that these values (i.e. property, other property rights and the right of inheritance) are subject to equal legal protection for all, and ownership may be limited only by statute and only to the extent that it does not infringe the essence of the property right⁹. So due to the formulation of this provision we can see as well, how a big role is handed over to the judicial power, especially to the Polish Constitutional Tribunal and to the Polish Supreme Court.

Doubts may arise from the mutual relation of the provisions contained in Art. 21 and Art. 64 of the Constitution. It seems legitimate to assume that Art. 21 was formulated in terms of the duties and obligations

⁹ R. Doganowski, Konstytucyjne gwarancje ochrony własności nieruchomości, http://profesjonalista.net/v2/wordpress/wp-content/uploads/2017/01/Gazeta_nr_4.pdf, 30.01.2021, p. 8.

of the state, while Art. 64 expresses specific subjective rights. The thesis about the purely objective approach to property is, however, contradicted by the position in paragraph 2 Art. 21 regulations of the institution of expropriation, which cannot be separated from the sphere of subjective rights of an individual. This is convincing because this provision has no equivalent in the content of Art. 64 of the Constitution. It, therefore, means that paragraph 2 Art. 21 is a direct source of the right to fair compensation in the event of expropriation and in this respect is a more detailed provision as compared to Art. 64 of the Constitution. Regarding the relation of Art. 21 and Art. 64 of the Constitution, the Polish Constitutional Tribunal has expressed its opinion several times in its jurisprudence. In the judgment of 25 February 1999, the Constitutional Tribunal stated that the norm expressed in Art. 21 paragraph 1 “is one of the fundamental principles of the political system of the Republic of Poland, which results from the fact that this provision was included in Chapter I of the Constitution. [...] Systemic principles, such as those expressed in Art. 21 of the Polish Constitution, are of key importance in the search for a constitutional model with regard to the examination of the constitutionality of the challenged legal provisions, unless the Constitution of the Republic of Poland contains more detailed norms. With regard to the protection of property rights and limited property rights, such detailed norms are contained in Art. 64 of the constitution”. At the same time, the Constitutional Tribunal assumes that “the regulation of Art. 64 of the Constitution, it repeats in some directions, and in other - supplements the regulation provided for in Art. 21”. Due to this judgment, there is opinion in the literature that in the light of Art. 64 the establishment and protection of property rights is, therefore, the obligation of the legislator¹⁰.

¹⁰ R. Doganowski, Konstytucyjne gwarancje ochrony własności nieruchomości, http://profesjonalista.net/v2/wordpress/wp-content/uploads/2017/01/Gazeta_nr_4.pdf, 30.01.2021, p. 8.

By myself, I agree with the opinion that “Although the obligation of legal ownership protection is vested mainly in the state authorities, other entities, including private ones, are also obliged to comply”¹¹.

Regardless of the indicated interpretation difficulties, it is clear that the Constitution makes the protection of property rights and the right of inheritance one of the basic principles of the system. By guaranteeing the right of ownership, the basic law allows for expropriation (i.e. deprivation of property) only for public purposes (as specified in Art. 6 of the Real Estate Management Act) and for just compensation, which means not only the equivalent of the item but also additional costs related to the search for and purchase a replacement property. Expropriation of real estate may take place only for the benefit of the State Treasury or local government units, except for private entities¹². We can see that the institution of expropriation was created by the Polish lawgiver in the manner of avoiding the harm of the essence of the property right and has its legitimization in the public interest (so the interest of the society as the whole)¹³.

It is also worth paying attention to the provision of Art. 31 paragraph 3 of the Constitution, according to which: "Any limitation upon the exercise of constitutional freedoms and rights may be imposed only by statute, and only when necessary in a democratic state for the protection of its security or public order, or to protect the natural environment, health or public morals, or the freedoms and rights of other persons. Such

¹¹ J. Szponar-Seroka, Zasada ochrony własności w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Przegląd Prawa Konstytucyjnego, Nr 4 (38)/2017, p. 68.

¹² R. Doganowski, Konstytucyjne gwarancje ochrony własności nieruchomości, http://profesjonalista.net/v2/wordpress/wp-content/uploads/2017/01/Gazeta_nr_4.pdf, 30.01.2021, p.8-9.

¹³ K. Ryszkowski, THE FUNDAMENTAL RIGHT TO PROPERTY IN POLISH LAW opublikowanego w Revista Athenas - Direito, Política e Filosofia da Faculdade de Direito de Conselheiro Lafaiete (FDCL), ISSN 2316-1833, ano X, vol. I - jan./dez., 2021, p. 113.

limitations shall not violate the essence of freedoms and rights"¹⁴. Both Art. 31 paragraph 3 and Art. 64 paragraph 3 of the Constitution set out the principles and conditions for permissible interference in the sphere of property rights, namely: the requirement of a statutory basis for such interference (a formal premise resulting from Articles 31 (3) and 64 (3)), prohibition of infringing the essence of the right to property, delineating the maximum limit of (Art. 31 (3) and 64 (3)) and material premises, i.e. certain values, the protection of which may justify interference with the sphere of property rights (Art. 31 (3)). Moreover, in each case of statutory limitations of the ownership right, it should be examined whether they do not violate the principle of proportionality, i.e. whether they are appropriate from the point of view of the intended purpose (the principle of adequacy), whether they are necessary (the principle of necessity) and whether they are selected in such a way as to be the least burdensome and bearable (the principle of proportionality *sensu stricto*). The prohibition of violating the essence of the law was repeated twice in the text of the constitution, i.e. in Art. 31 paragraph 3 and separately from the ownership right in Art. 64 paragraph 3, which is interpreted as emphasizing the special rank of property among all property rights¹⁵. The Polish lawgiver took advantage of the possibility of the statutory limitation of property rights, which is allowed by the provisions of the Constitution. Some examples of such restrictions are mentioned at the end of this article¹⁶.

In the judgment of December 1, 1999 the Constitutional Tribunal stated that "the violation of the essence of the right to property would

¹⁴ THE CONSTITUTION OF THE REPUBLIC OF POLAND OF 2nd APRIL, 1997, <https://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm>, 07.02.2020.

¹⁵ R. Doganowski, Konstytucyjne gwarancje ochrony własności nieruchomości, http://profesjonalista.net/v2/wordpress/wp-content/uploads/2017/01/Gazeta_nr_4.pdf, 30.01.2021, p. 9.

¹⁶ K. Ryszkowski, THE FUNDAMENTAL RIGHT TO PROPERTY IN POLISH LAW opublikowanego w Revista Athenas - Direito, Política e Filosofia da Faculdade de Direito de Conselheiro Lafaiete (FDCL), ISSN 2316-1833, ano X, vol. I - jan./dez., 2021, p. 110.

occur if the introduced limitations concerned the fundamental rights that make up the content of a given right and would prevent that right from fulfilling the function that in the legal order based on the assumptions indicated in Art. 20 of the Constitution". Thus, according to the Constitutional Tribunal, we are dealing with a violation of the essence of the right to property when "legal regulations, although they do not abolish the property right itself, in practice make it impossible to use it and perform its function". The constitutional guarantee of ownership also results in positive obligations of the state, such as the creation of precise legal and institutional rules for the functioning of property relations by shaping the basic legal institutions that specify the content of the property right and defining its boundaries, and on the procedural level the establishment of procedures and legal measures ensuring the protection of property and other property rights¹⁷.

The Basic Law, which has been in force in Poland since 1997, does not mention the types or forms of ownership, adopting a concept that covers all forms. It expresses the contemporary understanding of property, which is not only an economic category but also a constitutional principle, a legal institution, and an element of human rights regulation. Property is not an absolute value according to our Constitution. Its limitation or even expropriation is permissible, and the admissibility of such a restriction is made dependent on the statutory regulation by the Polish Constitution. This allows for the restriction of ownership in a specific case by the parliament as a representative of the sovereign in a manner meeting social expectations and in a procedure subject to certain requirements as to its compliance with the Constitution. It seems that such a solution creates a sufficient protection of property, including in

¹⁷ R. Doganowski, Konstytucyjne gwarancje ochrony własności nieruchomości, http://profesjonalista.net/v2/wordpress/wp-content/uploads/2017/01/Gazeta_nr_4.pdf, 30.01.2021, p. 9.

particular property ownership, on condition, however, of a properly functioning Constitutional Tribunal and respect for its independence by the parliament¹⁸ and other state authorities¹⁹.

It ought to be added that even though in the Polish Constitution there is currently no types or forms of ownership, but on the lower level in the statutes (acts) there some restrictions such as in the Immovable Properties Acquisition By Foreigners Act (with some exceptions for foreigners who are citizens of states being parties to the Agreement on the European Economic Area or of the Swiss Confederation), in the Act on Shaping of the Agricultural System (restrictions on trading in agricultural real estate) or in the Real Estate Management Act²⁰.

It ought to be noted that the Polish Constitution includes Art. 91 paragraph 2, which states that “An international agreement ratified upon prior consent granted by statute shall have precedence over statutes if such an agreement cannot be reconciled with the provisions of such statutes”²¹ and paragraph 3, called the European clause, which states that “If an agreement, ratified by the Republic of Poland, establishing an international organization so provides, the laws established by it shall be applied directly and have precedence in the event of a conflict of laws”²². They are also the basis for the implementation of potential restrictions on property rights, which will be introduced based on international

¹⁸ R. Doganowski, Konstytucyjne gwarancje ochrony własności nieruchomości, http://profesjonalista.net/v2/wordpress/wp-content/uploads/2017/01/Gazeta_nr_4.pdf, 30.01.2021, p. 10.

¹⁹ K. Ryszkowski, THE FUNDAMENTAL RIGHT TO PROPERTY IN POLISH LAW opublikowanego w *Revista Athenas - Direito, Política e Filosofia da Faculdade de Direito de Conselheiro Lafaiete (FDCL)*, ISSN 2316-1833, ano X, vol. I - jan./dez., 2021, p. 114.

²⁰ K. Ryszkowski, THE FUNDAMENTAL RIGHT TO PROPERTY IN POLISH LAW opublikowanego w *Revista Athenas - Direito, Política e Filosofia da Faculdade de Direito de Conselheiro Lafaiete (FDCL)*, ISSN 2316-1833, ano X, vol. I - jan./dez., 2021, p. 114.

²¹ THE CONSTITUTION OF THE REPUBLIC OF POLAND OF 2nd APRIL, 1997, <https://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm>, 07.02.2020.

²² THE CONSTITUTION OF THE REPUBLIC OF POLAND OF 2nd APRIL, 1997, <https://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm>, 07.02.2020.

agreements binding for Poland (prior consent expressed for the ratification of such an agreement in the form of an statute/act), including the European Union law, but they do not have priority before the Polish Constitution²³.

In Amartya Sen's works, we can see the impact on the moral value of human rights, especially in right to property²⁴ and his "capability approach" as well.

In the Polish legal system there same law institutions known as general clauses, they have different aims, but their common aim is to accommodate the law to the ongoing social changes. The general clause which is trying to fulfill Amartya Sen's postulate, maybe not be on purpose, but by effects is the general clause of the principles of social coexistence (of community life), which is commonly used by Polish legislator in many legal acts, for example in the Polish Civil Code. This clause takes many forms, one which is stated in the Polish definition of the right to property in Art. 140 in the Polish Civil Code.

Returning to Amartya Sen his "capability approach' [...] departs from other influential theories by providing a 'non-absolutist' model of fundamental freedoms and human rights that is sensitive to consequences, outcomes and results. [...] in which 'absolutist' models attribute little or no role to consequences in ethical evaluation and suggest that fundamental freedoms and human rights should always take strict priority over other goals when there are conflicts. For example, in the Nozickian model, the set of libertarian rights (including rights to life, liberty and property) takes strict priority over other goals, with

²³ K. Ryszkowski, THE FUNDAMENTAL RIGHT TO PROPERTY IN POLISH LAW opublikowanego w Revista Athenas - Direito, Política e Filosofia da Faculdade de Direito de Conselheiro Lafaiete (FDCL), ISSN 2316-1833, ano X, vol. 1 - jan./dez., 2021, p. 115.

²⁴ A. Sen, Property and Hunger (1988), <https://users.manchester.edu/Facstaff/SSNaragon/Online/texts/425/Sen,%20PropertyHunger.pdf>, p. 598-599.

individual rights being characterised as constraints on individual action that are non-contingent [...], unqualified [...] and absolute. Sen has set out a far-reaching critique of this approach in the context of poverty, hunger and famines”²⁵. As we can see above the right to property in the Polish Law is not absolute as well (possibility of expropriation only for public purposes and for just compensation).

Bibliography

The Civil Code, Art. 140. Ownership., Legalis, 06.02.2021,

THE CONSTITUTION OF THE REPUBLIC OF POLAND OF 2nd APRIL, 1997,
<https://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm>, 07.02.2020,

R. Doganowski, Konstytucyjne gwarancje ochrony własności nieruchomości,
http://profesjonalista.net/v2/wordpress/wp-content/uploads/2017/01/Gazeta_nr_4.pdf, 30.01.2021,

M. Gruszczyński, Prawo własności w Kodeksie cywilnym, https://www.podatki.biz/artykuly/13_14697.htm, 30.01.2021,

K. Ryszkowski, Adjudication on principles of equity in the proceedings before the arbitral tribunal in the Polish law compared to other legal systems, *Cadernos de Dereito Actual*, December 2019, <http://www.cadernosdedereitoactual.es/ojs/index.php/cadernos/article/view/469/265>,

K. Ryszkowski, THE FUNDAMENTAL RIGHT TO PROPERTY IN POLISH LAW opublikowanego w *Revista Athenas - Direito, Política e Filosofia da Faculdade de Direito de Conselheiro Lafaiete (FDCL)*, ISSN 2316-1833, ano X, vol. I – jan./dez., 2021,

A. Sen, Property and Hunger (1988), <https://users.manchester.edu/Facstaff/SSNaragon/Online/texts/425/Sen,%20PropertyHunger.pdf>,

²⁵ P. Vizard, The Contributions of Professor Amartya Sen in the Field of Human Rights, http://eprints.lse.ac.uk/6273/1/The_Contributions_of_Professor_Amartya_Sen_in_the_Field_of_Human_Rights.pdf, p. 20.

- J. Szponar-Seroka, Zasada ochrony własności w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Przegląd Prawa Konstytucyjnego, Nr 4 (38)/2017,
- P. Vizard, The Contributions of Professor Amartya Sen in the Field of Human Rights, http://eprints.lse.ac.uk/6273/1/The_Contributions_of_Professor_Amartya_Sen_in_the_Field_of_Human_Rights.pdf, 11.09.2021.

Os escritórios sociais enquanto equipamentos que oportunizam às pessoas privadas de liberdade ao recomeço na perspectiva do ideal de justiça social de Amartya Sen

*Vinícius Francisco Toazza*¹
*Fabio Götz de Lima*²

1 Introdução

A crise do sistema penitenciário brasileiro possui causas estruturais, em especial a superlotação que colocou o Brasil no terceiro lugar mundial do ranking de aprisionamento, com um crescimento de 707% entre 1990 à 2016, superando, segundo dados do Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias – INFOPEN (2016), a marca das 726 mil pessoas presas. Outros fatores entrelaçam-se entre a ausência de tratamento penal adequado e a predominância de facções criminosas, que acabam por recrutar a massa carcerária na presença do Estado.

Esses fatores têm ocasionado os maiores índices de reincidência criminal até hoje sentidos, ensejando o STF a reconhecer em 2015 o sistema prisional como “Estado de Coisas Inconstitucional” a partir da ADPF 347. A partir disso, levou a criação do programa Justiça Presente que mais tarde se tornou Fazendo Justiça, a propor o desenvolvimento de estratégias que abordem as causas do problema carcerário de forma sistêmica, buscando

¹ Advogado. Mestre em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de Passo Fundo. Especialista em Direito Penal. Professor da Faculdade de Direito da Universidade de Passo Fundo. Coordenador do Projeto de Extensão MEDIAJUR-UPF: Núcleo de Mediação e Justiça Restaurativa. Coordenador da Pastoral Carcerária da Arquidiocese de Passo Fundo. Presidente do Conselho da Comunidade do Sistema Penitenciário de Passo Fundo. Membro do Conselho Penitenciário do Estado do Rio Grande do Sul. Presidente da APAC Passo Fundo. Conciliador no Juizado Especial Cível da Comarca de Passo Fundo/RS. Facilitador Judicial, formado pelo TJ/RS e AJURIS. E-mail: vinitoazza@hotmail.com

² Licenciado em Filosofia pelo Centro Universitário Ítalo Brasileiro. E-mail: fabiogotzdelima@gmail.com

resultados visíveis, em curto e médio prazo. Apontando preocupações com todo o ciclo penal e numa estreita comemoração dos atores locais, bem como do engajamento entre CNJ e DEPEN.

O principal resultado é a edição da resolução nº 307, de 17 de dezembro de 2019 pelo CNJ que: “Institui a Política de Atenção a Pessoas Egressas do Sistema Prisional no âmbito do Poder Judiciário, prevendo os procedimentos, as diretrizes, o modelo institucional e a metodologia de trabalho para sua implementação”. Tal política, como se observa no artigo, desta mesma resolução, centrada no âmbito do Poder Judiciário e nos escritórios sociais em conformidade com o Poder Executivo. O Escritório Social é projetado para atender o público egresso do sistema prisional e seus familiares, auxiliando os estabelecimentos prisionais na preparação das pessoas para a liberdade, bem como articulando e mobilizando as redes de políticas públicas e também, sociais para a garantia de direitos dessa população.

Destaca-se que tal trabalho dos escritórios sociais se dá por via de uma gestão compartilhada pelos poderes e a cooperação da sociedade civil, buscando resgatar a pessoa dos seus antigos padrões que o levaram a delinquência, propiciando por meio dos serviços disponíveis no equipamento, oportunidades para que a pessoa egressa do sistema prisional possa ter um novo recomeço. Esse recomeço passa, necessariamente, pelo acolhimento, acompanhamento e encaminhamento para toda a política psicoassistencial da rede.

Segundo Sen (2011, p. 288-289)

[...] “pessoas diferentes podem ter oportunidades completamente diferentes para converter a renda e outros bens primários em características da boa vida e no tipo de liberdade valorizada na vida humana. Assim, a relação entre os recursos e a pobreza é variável e profundamente dependente das

características das respectivas pessoas e do ambiente em que vivem tanto natural como social”.

Motivo pelo qual, a pobreza tem se revelado um dos principais fatores que conduz a delinquência, dado o abismo das desigualdades existentes entre as camadas sociais. Logo, torna-se fundamental as políticas públicas. Neste caso concreto com a implementação dos escritórios sociais, voltadas ao desenvolvimento integral da pessoa, de maneira que se possa minimizar a destoadada realidade e concretizar aquilo que Sen afirma com o Ideal de Justiça, aqui visto no campo social. Já que ele destaca que: “com relação às oportunidades, a vantagem de uma pessoa é considerada menor que a de outra se ela tem menos capacidade – menos oportunidade real – para realizar as coisas que tem razão para valorizar. O foco aqui é a liberdade que uma pessoa realmente tem para fazer isso ou aquilo – coisas que ela pode valorizar fazer ou ser” (SEN, 2011, p. 197).

Desse modo, a metodologia dos escritórios sociais vem a ser um canal que conduz aquele que não teve capacidades suficientes para realizar suas escolhas pelas melhores oportunidades, vindo a resgatar inicialmente sua própria dignidade e como consequência um recomeço para a liberdade.

2 Histórico do sistema penitenciário: do clássico ao hodierno

Um antigo preceito romano, conforme Hannah Arendt (2005, p. 15), considera o “viver como o estar entre os homens”³. Isto porque a condição de pluralidade circunda o existir, havendo assim, uma “coexistência”, ou seja, a realidade é formada a partir de uma noção constante de reconhecimento, que é dado na relação entre os homens.

Os seres humanos partilham um ambiente comum de existência, o mundo, e sendo a existência caracterizada pela pluralidade, diariamente

³ *Inter homines esse.*

em seu viver as pessoas se deparam com o diferente, e tal fato faz com que, muitas vezes, se choquem com situações que resultam em conflitos interpessoais.

Junto ao espaço comum de existência humana, que pode ser conflituoso, se estabelecem princípios norteadores da convivência, de modo que de infringi-los resultam em determinadas sanções a serem aplicadas. Tais sanções podem valer-se da abreviação da liberdade do sujeito. Nesse contexto, tem-se o advento do cárcere, nascido na antiguidade, não detendo uma função de receber os detentos para cumprimento de um determinado tipo de pena privativa de liberdade, mas sim para torturá-los até a execução de sua pena, que por excelência era a morte.

Na Grécia Antiga as penas restritivas de liberdade tinham como pano de fundo um aspecto financeiro, permanecem no cárcere àqueles que possuíam dívidas até que as mesmas fossem quitadas.

A Grécia também conheceu a prisão como meio de reter os devedores até que pagassem as suas dívidas. Ficava, assim, o devedor à mercê do credor, como seu escravo, a fim de garantir o crédito. Essa prática, inicialmente privada, foi posteriormente adotada como pública, mas ainda como medida coercitiva para forçar o devedor a pagar sua dívida (BITENCOURT, 2017, p. 28).

Com o decorrer do tempo, já na Idade Média tem-se uma nova maneira de visualização no cumprimento da pena, como se observa na citação:

[...] Foi somente na Idade Média, introduzida pelo Direito Canônico, que surgiu a pena privativa de liberdade, porém, diversa do critério atual, uma vez que se tratava de reclusão em mosteiros. O isolamento total do mundo era considerado a penitência ideal para os atos falhos, já que tal isolamento traria como consequência a meditação, que seria a mola mestra para o arrependimento (OLDONI, 2012, p. 51).

Percebe-se neste feito a existência de um plano de fundo de viés religioso. Tal feito estendeu-se até a Revolução Francesa, com essa, o Estado toma para si a função de aplicar as penas, retirando delas o caráter religioso existente até então vigente, bem como diminuindo a execução de penas de morte.

A partir disso, tem-se o nascimento das penas privativas de liberdade, bem como o início das construções de prisões organizadas a fim de punir os respectivos infratores. Conforme Oldoni (2012), nestes espaços por disciplina e trabalho. Essas referidas instituições buscam reformar a vivência do delinqüente, desestimulando-os à prática de novos crimes.

Posteriormente, tem-se o desenvolvimento de cinco modelos principais a serem descritos: o sistema panóptico, o filadélfico ou pensilvânico, auburniano, progressivo inglês e o progressivo irlandês, a seguir descritos.

2.1 O Sistema Panóptico

O sistema panóptico foi um tipo de prisão celular, caracterizado por seu modo radical, no qual uma única pessoa exerceria a função de observação, vigilância do interior do presídio. Destaca-se que em tal sistema o privado de liberdade permanecia trancado em sua respectiva cela, sendo observado, não havendo assim, possibilidade de evasão.

A arquitetura utilizada neste sistema fazia com que o preso nunca soubesse quando estava sendo vigiado. O grande pensador desse modelo é Jeremy Bentham, pensador utilitarista do século XIX. Foucault apresenta em sua obra uma descrição mais detalhada de tal sistema:

O Panóptico de Bentham é a figura arquitetural dessa composição. O princípio é conhecido: na periferia uma construção em anel; no centro, uma torre; esta é vazada de largas janelas que se abrem sobre a face interna do anel; a construção periférica é dividida em celas, cada uma atravessando toda a espessura da construção; elas têm duas janelas, uma para o interior, correspondendo às janelas da torre; outra, que dá para o exterior, permite que a luz atravesse a

cela de lado a lado. Basta então colocar um vigia na torre central, e em cada cela trancar um louco, um doente, um condenado, um operário ou um escolar (FOCAULT, 2010, p. 170).

Mediante a isso, cria-se um terror interior no detento, que passa a ter uma constante “desconfiança”, já que nunca sabe quando está sendo vigiado, pois nesse sistema, conforme Foucault (2010) muito mais importante que vigiar o privado de liberdade, era fazer com que o mesmo soubesse que era vigiado.

2.2 O Sistema Filadélfico

O sistema filadélfico, ou também chamado sistema pensilvânico, criado no ano 1790 no estado da Filadélfia, Estados Unidos da América, tinha como base um sistema celular, na qual o preso, conforme Greco (2015, p. 122), permanecia em completo isolamento em sua cela, não podendo exercer atividades laborais, sendo estimulado ao arrependimento por via da leitura da Bíblia, sendo que a única visita que os mesmos recebiam, eram a dos oficiais das prisões, ou ainda, os representantes das diversas entidades de auxílio ao detento.

Destaca-se que esse sistema tinha como característica fundamental. Além do isolamento celular, o silêncio, com insistente convite à meditação e oração. Sedrez (2008), afirma que o condenado deveria valer-se de seu tempo de prisão para atividades de reflexão sobre seus erros, seguidas de arrependimento, tendo um acentuado caráter religioso e procurando valer-se do trabalho como um instrumento a ser utilizado com fim de reinserção social.

Bitencourt (2017, p. 64), defende que tendo em vista no isolamento desse sistema, existia uma tortura ainda mais dolorosa do que os próprios castigos físicos, porém, sem danos físicos aparentes, pois a passos lentos, o sistema acabava debilitando o condenado moralmente e socialmente, de

modo, que ele não era recuperado ou preparado para a reinserção no convívio social.

2.3 O Sistema Auburniano

Este sistema surgiu, conforme Oldoni (2012, p. 55), como uma necessidade de superar os limites e os defeitos existentes no regime celular, sendo que nesse novo sistema adotava-se o trabalho em comum, e a regra do absoluto silêncio, de maneira que os detentos não poderiam falar entre si, podendo comunicar-se apenas com os guardas após uma licença prévia, porém, em voz baixa.

Greco (2015, p. 123) afirma que aqueles que descumpriam as regras eram sujeitados as mais diversas penalidades corporais e, quando não se identificava o infrator, puniam-se todos os detentos com castigos corporais. Destaca-se que o trabalho, conforme Bitencourt (2017, p. 71), era considerado como base desse sistema, de modo que gerava-se também uma economia ao sistema prisional, pela venda da mão de obra dos privados de liberdade.

2.4 O Sistema Progressivo Inglês

Depois do término da Primeira Guerra Mundial espalha-se pela Europa, de acordo com Bitencourt (2017, p. 16), o sistema progressivo, que visava privilegiar o condenado que tivesse uma boa conduta, podendo ser inseridos ao convívio social – progressivamente – antes do término de sua pena, tendo como fim estimular uma boa conduta do recluso, valorizando uma mudança moral e instruindo o mesmo a conviver em sociedade.

O sistema progressivo inglês ficou conhecido como *Mark System* (sistema de vales), sendo criado no ano de 1840 por Alexandre Maconochie, que ficara indignado ao deparar-se com o tratamento que os detentos recebiam (GRECO, 2015, p.124).

O referido nome de vales se deu pelo fato de que quando o preso recebia vales por sua boa conduta, trabalho, dentre outros fatores, recebendo uma determinada progressão de pena quando atingisse certo número de vales, ou os perdendo, quando tinha alguma conduta inadequada.

Destaca-se que esse sistema, de acordo com Bitencourt (2012 p. 68) era dividido em três fases principais, a primeira fase da pena era chamada de período de prova, nesta o detento permanecia isolado, a fim de refletir sobre a ação ilícita que realizou, e nessa fase, poderia ser encarregado de um trabalho penoso, ou ainda de uma alimentação escassa. Quando progredissem para a segunda fase, lhes possibilitavam o trabalho com os outros detentos, contudo, devia-se ainda observar a regra do silêncio. A segunda etapa, por sua vez, dividia-se em classes, de modo que o preso, ao atingir número de vales e tempo determinado, poderia progredir de classe. Chegando na última etapa da segunda classe, recebia-se o *ticket of leave*, com o objetivo de chegar a terceira fase. (BITENCOURT, 2012, p. 68).

Percebe-se que o método progressivo inglês mantém em comum com o sistema auburniano, o silêncio no durante o desempenho das atividades laborais. Na terceira, e última fase, possibilitava a liberdade condicional limitada, uma vez que existiam regras a serem obedecidas, com vigência por prazo determinado. Por fim, depois de decorrido o período, sem nenhuma conduta ilícita que fosse causa para uma possível revogação da liberdade condicional, a pena era considerada cumprida e o preso poderia conseguir a liberdade de forma definitiva (BITENCOURT, 2012, p. 68).

2.5 O Sistema Progressivo Irlandês

Neste referido sistema tem-se uma nova fase inserida entre a segunda e a terceira do sistema anterior, a fim de melhor preparar os

privados de liberdade para o convívio social. Ela fora chamada de fase intermediária, de modo que o cumprimento da mesma dava-se em presídios especiais que, por sua vez, não possuíam muros, e os detentos trabalhavam ao ar livre.

Segundo Bitencourt (2017, p. 79-80), várias eram as vantagens desse sistema, como não existir mais a necessidade de utilizar uniformes, poder escolher a atividade de trabalho, não receber castigos físicos, e poder comunicar-se com os outros.

2.6 O Sistema Penitenciário Brasileiro

O direito penal do Brasil, tem suas bases junto a legislação portuguesa, sendo que somente na era imperial, a partir da promulgação da Constituição de 1824, e também em 1830 com a sanção do Código Criminal do Império que tal legislação tomou aspectos verdadeiramente brasileiros.

O atual sistema penitenciário brasileiro busca reintegrar o privado de liberdade ao convívio social, sendo esse um dever do Estado. A lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984 em seu artigo 10 define que “a assistência ao preso e ao internado é dever do Estado, objetivando prevenir o crime e orientar o retorno à convivência em sociedade. A assistência estende-se ao egresso”.

Assim sendo, o Estado detém o poder de prender alguém, com o objetivo protetivo dos bens jurídicos que tutela, com fim de que se mantenha uma harmonia entre a sociedade, provendo uma convivência pacífica e justa.

Por isso mesmo, no artigo 5º, XLIX, da CF/1988 apresenta que “é assegurado aos presos o respeito à integridade física e moral”. Contudo, nem sempre se garante aos privados de liberdade a garantia de tais direitos, pois tem-se diversas ofensas à dignidade dos detentos.

Dentre os vários fatores limitantes existentes nas casas prisionais brasileiras destaca-se a superlotação.

As prisões encontram-se abarrotadas, não fornecendo ao preso a sua devida dignidade. Devido à superlotação muitos dormem no chão de suas celas, às vezes no banheiro, próximo a buraco de esgoto. Nos estabelecimentos mais lotados, onde não existe nem lugar no chão, presos dormem amarrados às grades das celas ou pendurados em rede (CAMARGO, 2006, online).

A dura realidade presente nos cárceres brasileiros não possibilita que os privados de liberdade alcancem com efetividade a ressocialização, haja vista que nem mesmo as disposições legais são acatadas em sua grande maioria, de modo que as necessidades e os direitos básicos dos presos não são atendidas.

3 A ADPF 347 e o esquecimento do dever de ressocializar do estado

No ano de 2015, fora proposta pelo Psol (Partido Socialismo e Liberdade) a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental de número 347 (ADPF 347), inspirada em um precedente de 1997 da Corte Constitucional da Colômbia, com o objetivo de reconhecer o “*estado de coisas inconstitucional*” do sistema penitenciário brasileiro, e com isso, determinar a adoção de diversas providências no sentido de sanar as lesões a preceitos fundamentais que decorram de condutas comissivas e/ou omisivas do poder público no tratamento da questão prisional no país.

Com a decisão o Supremo Tribunal Federal acabou por decidir pelo reconhecimento do estado de caos do sistema prisional, como se pode verificar em um trecho da decisão:

Presente quadro de violação massiva e persistente de direitos fundamentais, decorrente de falhas estruturais e falência de políticas públicas e cuja modificação depende de medidas abrangentes de natureza normativa, administrativa

e orçamentária, deve o sistema penitenciário nacional ser caracterizado como “estado de coisas inconstitucional.

Segundo o Ministro Marco Aurélio na ADPF 347: “A forte violação de direitos fundamentais, alcançando a transgressão à dignidade da pessoa humana e ao próprio mínimo existencial justifica a atuação mais assertiva do Tribunal”. É na mesma linha de entendimento do que já fora compreendido na origem colombiana, conforme conceitua Luis Carlos Alzate Ríos (2004, p. 9):

El Estado de Cosas Inconstitucional, es un conjunto de hechos, acciones u omisiones que dan como resultado una violación masiva de los derechos fundamentales. Estos hechos pueden emanar de una autoridad pública específica que vulnera de manera constante los derechos fundamentales, o de un problema estructural que no sólo compromete una autoridad en particular sino que incluye consigo la organización y funcionamiento del Estado, y que por tanto se puede calificar como una política pública, de donde nazca la violación generalizada de los derechos fundamentales⁴.

No caso brasileiro, a declaração do estado de coisas inconstitucionais busca fazer com que os Poderes Públicos tomem ações com caráter de urgência, a fim de que se afastem com maior agilidade as violações massivas de direitos, cometidas contra os privados de liberdades, bem como, permitindo que o juiz constitucional supervisione as medidas tomadas pelos respectivos poderes públicos.

Destaca-se que tal grau de intervenção judicial neste campo das políticas públicas, deu-se em vista a um caso excepcional. Neste episódio deu-se mediante as constantes transgressões graves e também, sistemáticas

⁴ O Estado Inconstitucional de Coisas é um conjunto de fatos, ações ou omissões que resultam em uma violação massiva dos direitos fundamentais. Esses eventos podem emanar de uma autoridade pública específica que viola constantemente direitos fundamentais, ou de um problema estrutural que não só compromete uma determinada autoridade, mas também inclui a organização e o funcionamento do Estado, e, portanto, pode ser classificado como uma ordem pública, a partir da qual nasce a violação geral dos direitos fundamentais. (Tradução nossa).

aos direitos humanos que, por sua vez, não encontravam-se estendidos aos privados de liberdade, já que tais violações eram públicas e notórias no sistema carcerário brasileiro.

Dentre vários apontamentos dados na ADPF 347, encontra-se a reiteração da indispensabilidade de atendimento das necessidades básicas dos detentos, de modo que cabe ao Estado realizar o seu atendimento, de modo que não se pode existir uma alegação de escassez de recursos, uma vez que é de garantia estatal o atendimento do mínimo existencial para a população carcerária.

Salienta que o argumento de escassez de recursos não pode prevalecer, por tratar-se da satisfação do mínimo existencial dos presos, o que afasta a limitação pela reserva do possível, assim como “a posição de garante do Estado em relação aos presos”. No mais, alega que, a médio e longo prazos, a solução pretendida poderá gerar a redução de gastos públicos, considerado o custo médio mensal de cada preso, que ultrapassa dois mil reais (STF, 2015).

A ADPF ainda destaca que o Fundo Penitenciário Nacional – FUNPEN, criado, pela Lei Complementar nº 79/1994, fez frente para o financiamento do sistema carcerário, de modo que R\$ 2,2 bilhões de reais encontravam-se à disposição, contudo, no ano de 2013 estimou-se que menos de 20% do valor fora utilizado.

Mediante a tal cenário de descaso, a ADPF 347 propõe que as seguintes medidas sejam tomadas pelos poderes públicos:

[...] elaboração e implementação de planos de ação sob monitoramento judicial; realização das audiências de custódia; fundamentação das decisões que não aplicarem medidas cautelares diversas da prisão, a fim de reduzir o número de prisões provisórias; consideração do “estado de coisas inconstitucional” quando da aplicação e execução da pena (STF, 2015).

A necessidade de tomada de tais medidas apontam para a falência dos órgãos penitenciários brasileiros, que não realizam um trabalho de reintegração dos privados de liberdade, permitindo que os mesmos permaneçam seu período de pena em um depósito de pessoas, que pode ser, muitas vezes, um instrumento de aumento da marginalização do detento.

Destarte, a crise do sistema penitenciário brasileiro não é um fator exclusivo da atualidade, mas é um dado de continuidade de um longo processo histórico. Sendo conforme Coelho (2003), detentor de um sistema arcaico.

[...] a nossa realidade é arcaica, os estabelecimentos prisionais, na sua grande maioria, representam para os reclusos um verdadeiro inferno em vida, onde o preso se amontoa a outros em celas (seria melhor dizer em jaulas) sujas, úmidas, anti-higiênicas e superlotadas, de tal forma que, em não raros exemplos, o preso deve dormir sentado, enquanto outros revezam em pé (COELHO 2003, p. 1)

Esse cenário letárgico do sistema prisional, também foi tema de decisão do Superior Tribunal de Justiça – STJ, por intermédio da Quinta Turma que acabou por negar o recurso movido pelo Ministério Público do Rio de Janeiro (MP/RJ), confirmando a [decisão monocrática do ministro Reynaldo Soares da Fonseca](#), o qual havia concedido no mês de maio de 2021, habeas corpus para que seja contado em dobro todo o período em que um homem esteve preso no Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho, no Complexo Penitenciário de Bangu, localizado na Zona Oeste do Rio de Janeiro. Essa decisão é histórica, como se percebe:

Esta é a primeira vez que uma Turma criminal do STJ aplica o **Princípio da Fraternidade** para decidir pelo cômputo da pena de maneira mais benéfica ao condenado que é mantido preso em local degradante. A decisão caracteriza um

importante precedente possível de ser aplicado para a resolução de situações semelhantes. A unidade prisional objeto do recurso sofreu diversas inspeções realizadas pela [Corte Interamericana de Direitos Humanos \(CIDH\)](#), a partir de denúncia feita pela Defensoria Pública do Rio de Janeiro sobre a situação degradante e desumana em que os presos se encontravam. Essas inspeções culminaram na edição da [Resolução CIDH de 22 de novembro de 2018](#), que proibiu o ingresso de novos presos na unidade e determinou o cômputo em dobro de cada dia de privação de liberdade cumprido no local – salvo para os casos de crimes contra a vida ou a integridade física, e de crimes sexuais (STJ, 2021).

Diante disso, percebe-se que os ambientes prisionais no lugar de serem locais de reabilitação, reeducação a fim de preparar o detento para o convívio social, acabam por serem, muitas vezes, verdadeiras casas de horrores, pois diversos são os tormentos físicos e morais cometidos contra aqueles que nela se encontra, de maneira que não se agride ao preso fisicamente, de maneira exclusiva, mas se atenta contra sua condição própria de ser humano.

4 O ideal de justiça de Amartya Sen e a proposta do CNJ dos escritórios sociais

Amartya Sen, importante economista e filósofo indiano, desenvolve uma teoria inovadora, auxiliando inclusive na construção do Índice do Desenvolvimento Humano da Organização das Nações Unidas (ONU). Sua obra encara o desenvolvimento a partir de uma nova ótica, não debruçando-se exclusivamente sobre os critérios econômicos.

Sen propõe que uma ideia de justiça deve ter suas bases alicerçadas sobre as liberdades reais. Para melhor compreensão do conceito elaborado pelo autor, é mister ter em conta a teoria da justiça de Rawls, que em seu pensamento apresenta uma justiça ideal, perfeita, Sen em contrapartida compreende que uma sociedade justa em perfeição não é possível, de

modo que é necessário debruçar-se sobre a existência das injustiças e reconhecê-las e trabalhar a fim de corrigi-las, Sen (2010 p. 14) defende que neste mundo globalizado se “[...] nos aplicarmos a tentar impedir os casos de injustiça manifesta, ao invés de sairmos em busca do que é perfeitamente justo.”

O autor compreende que não é interessante debruçar-se sobre a discussão do modelo e instituição com as regras mais justas (idealizadas), enquanto pouco se buscou solucionar as mais diversas – e reais – situações de injustiça, existentes em todas as partes do mundo, e de fácil percepção de todos. A partir de uma base de comparabilidade, Sen estabelece que as bases de uma teoria da justiça:

Incluem a razão colocada em jogo no diagnóstico de justiça e injustiça (...) os estudiosos da justiça em todo o mundo têm tentado fornecer a base intelectual para se deslocar de um sentimento geral de injustiça para com os indivíduos fundamentando diagnósticos de injustiça, e destes para a análise das formas de promover a justiça (SEN, 2011, p. 37).

O autor estabelece em sua obra uma abordagem comparativa, de maneira que para ele uma sociedade justa é aquela cujas pessoas possuem diversas opções de escolha, e também nas quais seu bem estar é levado em conta a felicidade das pessoas. Para se conceber uma sociedade justa conforme o pensamento de Sen é necessário que o desenvolvimento e a democracia caminhem juntos. Assim sendo considera-se que a

[...] dinâmica especial que garante o exercício da liberdade, simbolizada na discussão pública como condição indispensável para todo o seu processo de organização e, especialmente, para as necessárias opções que caracterizam um modelo de desenvolvimento sustentável (ZAMBAN, 2012, p. 207).

Amartya Sen, em contraposição aos pensadores transcendentalistas – que muitas vezes se debruçam em características institucionais – considera também as características não institucionais, como a interação das pessoas, seus comportamentos, bem como suas colaborações junto às instituições.

Por via de sua teoria comparativista, a proposta seniana em sua ideia de justiça é a de um debate público racional, a fim de estabelecer comparações entre as mais diversas realizações sociais, e por via disso, disponibilizar bases para o aperfeiçoamento da justiça, ou além disso, para afastar muitas situações de injustiça. O autor vale-se de um foco informacional para dar alicerce acerca das comparações da vantagem individual em situações determinadas, ou seja, as capacidades com base na liberdade.

Neste mesmo sentido a fim de diminuir situações de injustiça e buscando fazer com que os sujeitos valham-se de suas respectivas capacidades individuais tem-se a proposta do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) para a criação dos escritórios sociais, a fim de dar assistência a população carcerária e aos egressos do cárcere. O Conselho Nacional de Justiça tendo em consideração as Regras Mínimas das Nações Unidas para o Tratamento de Presos (Regras de Mandela), que trazem em si disposições, entre elas sobre o processo de reintegração dos egressos, de modo que as autoridades competentes devem oferecer assistência para tal.

Para isso, por via da resolução nº 307, de 17 de dezembro de 2019 o CNJ “Institui a Política de Atenção a Pessoas Egressas do Sistema Prisional no âmbito do Poder Judiciário, prevendo os procedimentos, as diretrizes, o modelo institucional e a metodologia de trabalho para sua implementação”.

Destaca-se que essa referida política pública conforme apresentado na resolução 307 é centrada no âmbito do Poder Judiciário, bem como nos escritórios sociais, em concordância com o Poder Executivo. O escritório

social é um equipamento projetado para atendimento ao público egresso do sistema prisional e, também, seus familiares, auxiliando os estabelecimentos prisionais na preparação dos detentos para a liberdade.

O artigo 3º, parágrafo I desta mesma resolução destaca o funcionamento dos escritórios sociais:

Escritório Social: equipamento público de gestão compartilhada entre os Poderes Judiciário e Executivo, responsável por realizar acolhimento e encaminhamentos das pessoas egressas do sistema prisional e seus familiares para as políticas públicas existentes, articulando uma política intersetorial e interinstitucional de inclusão social que se correlaciona e demanda iniciativas de diferentes políticas públicas estaduais e municipais, sistemas e atores da sociedade civil, conforme Manual de Implementação anexo a esta Resolução.

Destaca-se o fato de que tal trabalho dos escritórios sociais se dá por meio de uma gestão compartilhada pelos poderes e, também pela cooperação da sociedade civil, visando resgatar a pessoa dos seus antigos padrões que o levaram a delinquência e propiciando por meio dos serviços disponíveis no equipamento, mais oportunidades, de modo que a pessoa egressa do sistema prisional possa ter um novo recomeço.

Salienta-se que tal recomeço perpassa, necessariamente, por três momentos principais: o acolhimento, o acompanhamento e, por fim, o encaminhamento a política psicoassistencial da rede. O artigo 8º da resolução 307 do Conselho Nacional de Justiça apresenta algumas áreas de inclusão dos egressos nas políticas públicas:

A Política de Atenção às Pessoas Egressas do Sistema Prisional, centralizada nos Escritórios Sociais, destina-se à inclusão das pessoas egressas nas políticas públicas disponíveis, com destaque para as seguintes áreas, dentre outras: I – demandas emergenciais como saúde, alimentação, vestuário, acolhimento provisório ou transporte; II – atendimento e acompanhamento socioassistencial, inclusive inserção em Programas de Transferências de Renda e outros

benefícios, programas e projetos; III – habitação; IV – trabalho, renda e qualificação profissional; V – assistência jurídica e emissão de documentos; VI – escolarização formal e não formal e atividades de educação não escolar; VII – desenvolvimento, produção, formação e difusão cultural, principalmente para o público jovem; e VIII – identificação, acolhimento e atendimento de demandas específicas, por meio da formação de redes de instituições parceiras especializadas em temáticas relacionadas às mulheres egressas, população LGBTQ, situações de discriminação racial, de gênero ou orientação sexual, estrangeiros e indígenas, pessoas com deficiências ou com transtornos mentais e pessoas que fazem uso abusivo de álcool ou outras substâncias psicoativas. Parágrafo único. Para o cumprimento do disposto neste artigo, poderão ser estabelecidas parcerias com órgãos públicos, instituições de ensino, organizações da sociedade civil, organismos internacionais e outras instituições que atuem nas áreas dos incisos I a VIII.

O acompanhamento realizado pelos escritórios sociais, busca ampliar as capacidades individuais do egresso, ou do pré-egresso, em sua reinserção social, debruçando-se também, sobre as situações de injustiça, possibilitando novas oportunidades para aqueles que encontravam-se cumprindo pena privativa de liberdade, convidando-os a dar um passo para além da marginalização que, muitas vezes, encontra-se aliada a condições de extrema pobreza. Sen, em relação à pobreza e as oportunidades afirmam que:

Pessoas diferentes podem ter oportunidades completamente diferentes para converter a renda e outros bens primários em características da boa vida e no tipo de liberdade valorizada na vida humana. Assim, a relação entre os recursos e a pobreza é variável e profundamente dependente das características das respectivas pessoas e do ambiente em que vivem tanto natural como social (SEN, 2011, p. 288-289).

Em contraste com a posição utilitarista, Sen defende que a liberdade de escolha das decisões dá bases para uma vida boa, de maneira que seu

foco é a liberdade que se tem, para que de maneira efetiva, se escolha diferentes modos de viver, e não exclusivamente no mantimento de uma vida que se foi permitido possuir.

A capacidade de uma pessoa pode ser caracterizada como liberdade para o bem-estar (refletindo a liberdade para promover o próprio bem-estar) e como liberdade da agência (refletindo a liberdade para promover quaisquer objetivos e valores que uma pessoa tem razão para promover) (SEN, 2011, p. 323).

A oportunidade de liberdade viabiliza a escolha entre várias possibilidades. Por isso mesmo, a teoria de Sen traz uma proposta de uma mudança de foco, haja vista que para ele, o que importa são os meios dados para que se chegue a oportunidade de satisfação dos fins, tendo em vista o papel da liberdade para que se alcance determinado fim.

Contudo, percebe-se que as oportunidades são diferentes e, muitas vezes, marcadas pelas condições sociais do sujeito. Com base nisso, Sen destaca que:

[...] com relação às oportunidades, a vantagem de uma pessoa é considerada menor que a de outra se ela tem menos capacidade – menos oportunidade real – para realizar as coisas que tem razão para valorizar. O foco aqui é a liberdade que uma pessoa realmente tem para fazer isso ou aquilo – coisas que ela pode valorizar fazer ou ser. (SEN, 2011, p. 197).

Por isso, é fundamental que existam políticas públicas, neste caso em relação aos pré-egressos e egressos do sistema prisional, que busquem viabilizar o desenvolvimento integral da pessoa, de forma que se chegue a uma minimização da destoadada realidade em que o mesmo se encontra no campo social. Logo, a metodologia que é empregada nos escritórios sociais, torna-se um canal de condução daqueles que não tinham capacidades suficientes para direcionar as suas escolhas pelas melhores oportunidades,

de modo que se caminha rumo a um resgate inicial de sua própria dignidade e, em decorrência disso, um recomeço para a liberdade efetiva.

5 Considerações finais

A realidade do sistema prisional brasileiro é letárgica e não é de hoje. Pois, pode-se observar que desde a criação do cárcere na figura de custódia como se conhece, sempre existiram problemas no processo de reabilitação dos seus internos, já que o olhar nunca esteve no tratamento, mas apenas na punição, isso desde o sistema penitenciário clássico até o presente.

Mesmo que em determinados momentos, houveram avanços como se pode observar no sistema penitenciário progressivo, com as fases de abrandamento e reintegração do indivíduo na sociedade, o que se adota, inclusive no atual arcabouço legislativo brasileiro, com o sistema de progressão de regime de pena, como prevê o artigo 112 da LEP, e os critérios de cumprimento de pena de acordo com os regimes previstos no artigo 33 CP, sem deixar de considerar a monitoração eletrônica contida no dispositivo do artigo 319, IX, do CPC; ainda assim, quando se trata de tratamento penal, enquanto uma das finalidades da própria pena contida na norma do artigo 59 do CP, fica muito a desejar.

Infelizmente, a maioria dos estabelecimentos prisionais não consegue realizar a individualização da pena na fase executória, olhando para cada indivíduo e tentando ofertar a ele o tratamento penal adequado em consonância com o tipo penal cometido. Somado a outros tantos pontos como superlotação, excessivo número de presos provisórios misturados com condenados – descumprindo totalmente a norma processual do artigo 300 do CPP, juntamente com falhas técnicas de não separação dos privados de liberdade por crime e primariedade, fazem com que muitos iniciantes do sistema prisional sejam recrutados por facções criminosas presentes nas

casas prisionais, o que leva a muitos autores caracterizam a maioria dos presídios como verdadeiras universidades do crime.

Todos esses fatores somados às precárias instalações e ausência de atendimento psicossocial e de saúde acarretaram em representações de partidos políticos e entidades civis no Supremo Tribunal Federal na busca de reconhecer o caos e falibilidade do sistema prisional brasileiro, o que fora reconhecido pela Suprema Corte em 2015, por intermédio da ADPF 347, que também buscou apontar alternativas e impulsionou o desenvolvimento de ações sistêmicas, dentre elas a edição da Resolução 347 pelo CNJ em 2019, que criou os escritórios sociais, que já se consolidaram com experiências piloto desde 2017 no Estado do Espírito Santo.

Esse instrumento, de acolhimento e acompanhamento dos pré-egressos e egressos do sistema penitenciário, apresenta uma metodologia salutar em consonância com os anseios senianos, já que preza pela instigação e aperfeiçoamento das capacidades individuais dos sujeitos que tiveram oportunidades um tanto diferentes da maioria da população brasileira e, que se tornaram apenas lamentáveis índices de criminalidade no cenário nacional.

Nesse ínterim, Amartya Sen foca seu entendimento, de ideal de justiça, nas oportunidades reais que os sujeitos possam ter, ou seja, na liberdade que uma pessoa realmente tem para fazer isso ou aquilo e não nas aspirações de uma liberdade apenas formal inalcançável pelas massas sociais. Isso faz com que se rompa a cultural aceitação de que as pessoas cometem crimes porque desejam e que o antídoto único seja a repressão e punição, que quanto pior, melhor. E abra os olhos para que se note o desfavorecimento que parcela significativa da população passa, com inúmeras privações diárias em todos os aspectos da vida social com ausências, principalmente, de políticas públicas, que poderiam ter evitado o envolvimento de muitos jovens no mundo do crime.

Referências

ARENDDT, Hannah. **A Condição Humana**, Tradução de Roberto Raposo. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2005.

BITENCOURT, Cezar Roberto. **Falência da pena de prisão**: causas e alternativas. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

BITENCOURT, Cezar Roberto. **Tratado de direito penal**. Parte Geral 1. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

BRASIL. **Constituição** (1988). **Constituição** da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado **Federal**: Centro Gráfico, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 16/09/2021.

_____. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso de Habeas Corpus n. 136961/ RJ (2020/0284469-3)**. Disponível em: <<https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?aplicacao=processos.ea&tipoPesquisa=tipoPesquisaGenerica&termo=RHC%20136961>>. Acesso em 28 de set. 2021.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar na ADPF 347. ADPF n° 347**.

PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE. Relator: Ministro Marco Aurélio. 09 de Setembro de 2015. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10300665>. Acesso em 04 de out. 2021.

CAMARGO, Virginia da Conceição. **Realidade do Sistema Prisional**. 2006.

COELHO, Daniel Vasconcelos. **A crise no sistema penitenciário brasileiro**. [on line]. Disponível em: <http://neofito.com.br/artigos/penal134.htm> Acesso em: 11 de setembro de 2021.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e Punir**. 38 ed. Petrópolis: Vozes, 2010.

GRECO, Rogério. **Sistema prisional**. Colapso Atual e Soluções Alternativas. 2. Ed. Niterói: Impetus, 2015.

RÍOS, Luís Carlos Alzate. **El estado de cosas inconstitucional**. Revista internauta de prática jurídica n.º 13, 2004. Disponível em: <http://www.ripj.com/art_jcos/consti/consti.html>. Acesso em 28 de setembro de 2021.

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

_____. **Uma ideia de justiça**. São Paulo: Companhia das Letras. 2011.

ZAMBAM, Neuro José. **Amartya Sen: Liberdade, Justiça e Desenvolvimento Sustentável**. Passo Fundo: IMED, 2012.

Ferrovia e segregação: o efeito barreira e seu impacto no âmbito social

*Pricila Spagnollo*¹
*Caliane Almeida*²

1 Introdução

A segregação urbana, no tempo e no espaço, está diretamente associada à falta de acessibilidade da população com menor poder aquisitivo a produtos, processos ou serviços (SOUSA e BRAGA, 2011). Esta, por sua vez, possui relação com as oportunidades de acesso à cidade que são ofertadas aos indivíduos, com custos e condições tangíveis, especialmente quando se trata da população carente (SANTANA, 1995).

Entre os aspectos que intensificam o processo de segregação destaca-se o efeito barreira. Mouette (1998) caracteriza tal efeito como uma consequência da existência de um elemento físico que condiciona o movimento, um tipo de corte, que interrompe e é capaz de influenciar a modificação de espaços em seu entorno, bem como comprometer a locomoção nestas áreas, limitando acessos e aumentando deslocamentos.

A fim de exemplificar este processo, relata-se a presença de infraestruturas remanescentes do período industrial, com é o caso da ferrovia inserida no meio urbano que, pela linearidade e pelo reduzido número de travessias ao longo de seu eixo, acaba se tornando uma barreira física que dificulta as conexões, segrega espaços e aumenta as distâncias e tempo de

¹ Aluna do curso de Mestrado em Arquitetura e Urbanismo, membro do Grupo de Pesquisa THAC-IMED e beneficiária de Taxa PROSUP CAPES. E-mail: pricispa@hotmail.com.

² Orientadora. Docente do mestrado de Arquitetura e Urbanismo e coordenadora do Grupo de Pesquisa THAC-IMED e Bolsista de Produtividade da Fundação Meridional. E-mail: caliane.silva@imed.edu.br.

deslocamento, condicionando a ocupação do seu entorno e/ou até mesmo a desvalorização do solo urbano nos seus arredores (CHANG et al., 2014; SOUSA et al., 2009; SOUSA e BRAGA, 2011; LEE e SOHN, 2014; LARA e SILVA, 2018).

Partindo da problemática descrita, o cenário que envolve a segregação evidencia a necessidade de se pensar espaços a partir de diferentes perspectivas, unindo aspectos políticos, econômicos e sociais em prol de uma sociedade onde o desenvolvimento não é restrito aos que possuem maior poder aquisitivo. Para Amartya Sen (1999), entre os fatores que promovem tal desenvolvimento deve-se destacar e atribuir a devida importância às liberdades instrumentais e substantivas e à condição de agente que possibilitam a autonomia para que o indivíduo faça suas próprias escolhas e participe da vida em sociedade (SEN, 1999).

Neste contexto, o objetivo deste artigo é discutir o efeito barreira percebido no trecho da Ferrovia do Trigo, situada na periferia de Passo Fundo/RS, associando o desenvolvimento como liberdade defendido por Amartya Sen (1999) à realidade encontrada nesta área, de modo a reconhecer e analisar os contrastes sociais entre as margens da via férrea e seus entornos imediatos e próximos. Para melhor compreensão do efeito barreira e sua relação com a segregação urbana é de suma importância familiarizar-se com o assunto, cruzando a perspectiva teórica à realidade presente em Passo Fundo, a fim de identificar os impactos gerados.

Para tanto, os procedimentos metodológicos compreendem a pesquisa bibliográfica para contextualização do tema, a partir da qual foi construído o embasamento teórico para as análises e discussões que o tema envolve, considerando autores como Rodrigues (1986), Lynch (2011), Mouette (1998) e Sousa (2009) sobre o efeito barreira, além de Rolnick (1994) e Maricato (2003) acerca da segregação espacial e sua relação com

os conceitos de desenvolvimento como liberdade defendidos por Sen (1999).

Ainda, a análise cartográfica por meio de imagens de satélite e as visitas in loco, foi realizada com o intuito de entender a forma e a organização do espaço e suas conexões. Posteriormente, foi realizado o cruzamento dessas informações e a sistematização de dados, buscando associar os preceitos teóricos à dimensão real encontrada, a fim de construir uma visão crítica acerca do assunto.

Por fim, são evidenciados os resultados e impressões panorâmicas acerca do tema, destacando a relação do pensamento de Sen com as vulnerabilidades e consequências da segregação, uma vez que os moradores destas áreas se encontram em situação de desigualdade e exclusão social, além do distanciamento espacial das áreas qualificadas da cidade, principalmente em se tratando de condições de acesso aos serviços, infraestruturas e à rede urbana como um todo.

2 Efeito barreira: conceitos e impactos

O espaço urbano é conformado por diversas atividades, sistematizadas e executadas pela ação do homem. Nesse sentido, a cidade apresenta um conjunto de ramificações destinadas ao transporte e circulação de pessoas, interligando a rede de serviços e atividades que estruturam a vida urbana, dentre elas o comércio, moradia, locais de trabalho, áreas de lazer, instituições educacionais e estabelecimentos de saúde, dentre outras instituições e serviços (VILLAÇA, 2001).

Com base neste contexto, a organização e o funcionamento urbano são norteados pela conformação de “nós” ou núcleos definidos pelo cruzamento de caminhos que tendem a convergir e formar diferentes subdivisões/localidades, representadas pelos bairros (LYNCH, 2011). Estes, na percepção de Lynch (2011), são fragmentos do tecido urbano,

caracterizados pela forma urbana, organização e identidade que estão diretamente associadas à população que vive em cada área. Para estabelecer conexão e fazer com que essa complexidade funcione, a mobilidade é um condicionante essencial, sendo que a sua efetivação é influenciada diretamente pela inserção e/ou alteração das infraestruturas de transporte que visam atender às necessidades de locomoção.

A forma urbana contemporânea é resultado de uma série de intervenções históricas nas quais grandes obras foram materializadas. Estas, nos moldes atuais, desencadeiam barreiras que comprometem o desempenho da mobilidade e acessibilidade em diferentes regiões, principalmente nas áreas ocupadas pela população de baixa renda situadas nas periferias, a exemplo de infraestruturas ferroviárias. As limitações impostas por tal fenômeno impactam a qualidade de vida da população que, em muitos casos, encontra-se segregadas, dificultando o uso de espaços, acesso aos serviços e atividades devido às restrições da estrutura urbana pela falta de mobilidade e acessibilidade (SOUSA, 2009).

O fenômeno conhecido como barreira é caracterizado pela segregação física do espaço, por meio de infraestruturas naturais (cursos d'água, relevo, vegetação) ou de origem antrópica (ferrovias, rodovias, obras de arte) (LARA e SILVA, 2018). Em linhas gerais, em meio ao desenho urbano, elementos de altura ou declividade excessiva, zonas inundáveis, áreas isoladas pela distância de serviços, regiões com demanda que sobrecarrega a rede de transporte, presença de eixos rodoviários de maior imponência, bem como leitos de ferrovias podem ser considerados promotores do efeito barreira (SOUSA, 2009).

Neste contexto, o conjunto de aspectos representados pelas características de fluxo e funcionamento de vias, organização pela hierarquia social e o ambiente urbano em que ambos estão inseridos, são determinantes para identificar o efeito barreira e sua intensidade em cada

situação. Seus impactos são refletidos nas condições de acesso, na possibilidade de realizar diferentes atividades e, sobretudo, no deslocamento no espaço intraurbano. A presença de barreiras, naturais ou obras de engenharia, em meio às cidades acarreta em problemas de mobilidade, uma vez que além do impacto físico tende a segregar a população com menor poder aquisitivo e influenciar a organização e ocupação das regiões limítrofes, desencadeando efeitos em diferentes escalas (SOUSA, 2009).

Desta forma, as impedências acerca da locomoção e acesso a serviços e bens devido à presença de infraestruturas de transporte estão diretamente associadas ao efeito barreira (GUO et al., 2001; ANCIAES et al., 2016). Este, por sua vez, pode influenciar o comportamento das pessoas à sua volta, seja na percepção e sensações dos indivíduos, na interação com o entorno e no próprio convívio social, comprometendo a mobilidade, acessibilidade e relações urbanas (SOGUEL, 1995).

O arranjo espacial da cidade, quando influenciado pelo efeito barreira, limita a acessibilidade e dificulta o deslocamento intraurbano, atingindo diretamente a população com menor poder aquisitivo. Dessa forma, tem-se a segregação, na qual a parcela de indivíduos que dispõem de melhores condições financeiras consegue deslocar-se e acessar de forma eficiente a cidade e seus serviços enquanto a periferização é motivada pelo valor atribuído ao solo em áreas valorizadas, sendo uma alternativa imposta à população de baixa renda. Nas periferias urbanas, em muitos casos, as barreiras físicas passam a ter impacto social, uma vez que a distância do centro e seus serviços por si só já consiste em um obstáculo para a qualidade de vida, acesso e mobilidade (SOUSA, 2009; LEE e SOHN, 2014; LARA e SILVA, 2018).

Mouette (1998), mais detalhadamente, caracteriza o efeito barreira como uma consequência da existência de um elemento físico que condiciona o movimento, um tipo de corte, que interrompe e é capaz de

influenciar a modificação de espaços em seu entorno, bem como comprometer a locomoção nestas áreas, limitando acessos e aumentando deslocamentos. Para identificar o efeito barreira é necessário compreender um dos importantes aspectos da cidade, a paisagem urbana. Vervloet (2002) ressalta que a mesma é composta por uma série de elementos de origem natural ou provenientes da ação humana, criados em diferentes recortes temporais, que estão sujeitos às transformações decorrentes da dinâmica espacial.

Partindo disso, a paisagem urbana é considerada viva e mutável, sendo caracterizada por incorporar e refletir os efeitos provenientes da contínua dinâmica do espaço geográfico, como uma impressão digital da cidade (VERVLOET, 2002; SPAGNOLLO *et al*, 2020). Neste sentido, para Rodrigues (1986), o impacto de barreiras acontece em meio às disfunções da paisagem urbana, evidenciando deficiências de circulação, dificuldade de acesso e grandes deslocamentos condicionados pela presença de obstáculos físicos intraurbanos.

3 Acessibilidade para poucos: o processo de segregação urbana e a percepção de Amartya Sen

A segregação urbana, no tempo e no espaço, está diretamente associada à falta de acessibilidade (SOUSA e BRAGA, 2011). Esta, por sua vez, possui relação com as oportunidades de acesso à cidade que são ofertadas aos indivíduos, com custos e condições tangíveis, especialmente quando se trata da população com menor poder aquisitivo (SANTANA, 1995).

Pode-se dizer que grande parte das cidades tende a concentrar serviços, atividades, infraestruturas e maior capital em seu núcleo central, contrastando com as aglomerações localizadas na periferia urbana, distando de serviços essenciais o que dificulta e compromete o acesso (BRAGA, 2004). Neste sentido, Lacoste (1985) classifica a periferia como

área subintegrada, onde os equipamentos são escassos, portanto, possui dependência de setores urbanos com maior estruturação.

No espaço intraurbano, o custo do solo é um condicionante que compromete a acessibilidade (RIBEIRO, 1991). Em comparação ao centro da cidade, as áreas periféricas tornam-se segregadas, uma vez que a população com menor recurso financeiro mora em regiões afastadas além de possuir menores condições de mobilidade. Contrastando com esse cenário, as regiões centrais com maior mobilidade e acessibilidade são cada vez mais valorizadas (SOUSA, 2009).

Nesse contexto, a segregação evidencia as desigualdades, denunciando o afastamento entre privilegiados que têm acesso aos meios de consumo coletivos e a população que não possui tal facilidade. Não se trata apenas das distâncias, mas principalmente das condições de deslocamento para usufruir das infraestruturas urbanas (MARICATO, 2003; SANCHES e MACHADO, 2010; SPAGNOLLO *et al.*, 2020).

Para Villaça (2007), a relação de dependência do centro e o uso do solo são características do processo de segregação, realidade tipicamente presente na periferia urbana. A população de baixa renda ocupa áreas afastadas, em alguns casos em desconformidade com leis ambientais, com condições mínimas de habitabilidade, comprometendo a qualidade de vida pela falta de acesso às infraestruturas básicas e colocando em risco a própria segurança (margens de recursos hídricos, ferrovias, encostas, etc.) (ROLNICK, 1994; SANCHES e MACHADO, 2010). Nesta perspectiva, pode-se considerar que a segregação consiste em um problema social que limita e priva o poder de escolha da população que habita estas áreas, uma vez que ela se submete a viver em tal situação pela falta de oportunidades e acesso à cidade e sua rede de serviços.

Amartya Kumar Sen, economista indiano, destaca que o desenvolvimento precisa priorizar o bem-estar humano, deixando de considerar

apenas a satisfação material e o poder aquisitivo (SEN, 1999). Sua origem indiana, país onde a desigualdade é perceptível de modo expressivo, evidencia sua preocupação na busca de uma economia que respeite e zele pelo bem-estar da população, como alternativa para minimizar desigualdades e aproximar as classes sociais (GRASSENAP e MARIN, 2018).

Para Sen, o processo de desenvolvimento deve criar condições e oportunidades de escolha, garantindo a liberdade das pessoas, para que cada indivíduo possa desfrutar de sua realização plena e liberdade efetiva na sociedade em que se insere. Tendo como pauta a defesa desta liberdade, é possível diminuir restrições de desenvolvimento, favorecendo a postura do indivíduo e o exercício de sua condição de agente. Esta condição defendida por Sen diz respeito ao indivíduo sentir-se membro do público, mas também participante da vida social, econômica e política, interagindo e envolvendo-se nas atividades individuais e coletivas (SEN, 1999).

Nesse sentido, para que ocorra a efetivação do mencionado processo, os indivíduos devem ser instigados a protagonizar seus destinos a partir de oportunidades que lhes são ofertadas. Segundo Amartya Sen (1999) como mediação para alcance de tais oportunidades têm-se as liberdades instrumentais (social, política, facilidade econômica, garantia de segurança e proteção) que favorecem o desenvolvimento em busca da efetivação das liberdades substantivas.

Para exemplificar isso se pode citar a capacidade de prevenir e/ou evitar doenças relacionadas à higiene, a possibilidade de aprender a ler e escrever, de frequentar espaços públicos e acessar serviços urbanos sem o sentimento de insegurança e preconceito, de expor ideias e opiniões sem temer julgamentos, entre outras liberdades que auxiliam o desenvolvimento humano (SEN, 1999).

Por essa mesma perspectiva, Sen (1999) acredita que as políticas públicas são fundamentais para expandir o desenvolvimento. Corroborando com isso, Zambam e Kujawa (2016) destacam a importância de políticas públicas criadas e aplicadas pelo Estado serem baseadas no princípio da liberdade, por meio de ações de combate à desigualdade, independência econômica (oferta de empregos), acesso à educação básica, além de outras oportunidades que motivem o indivíduo a atuar na sociedade em que vive.

4 Relação centro/ periferia e o efeito barreira em Passo Fundo/RS

A cidade de Passo Fundo é considerada de médio porte e está localizada no norte do estado do Rio Grande do Sul-Brasil (Figura 1). Caracterizada como cidade estruturadora e capital do Planalto Médio, desempenha funções de centro regional de produção de agrícola, principalmente com relação à oferta de saúde e ensino superior. Segundo o Censo (2010), a expectativa populacional para 2021 consiste em 206.103 habitantes. A economia municipal provém essencialmente do agronegócio, indústrias, comércio e agricultura, destacando-se no cenário brasileiro (IBGE, 2021).

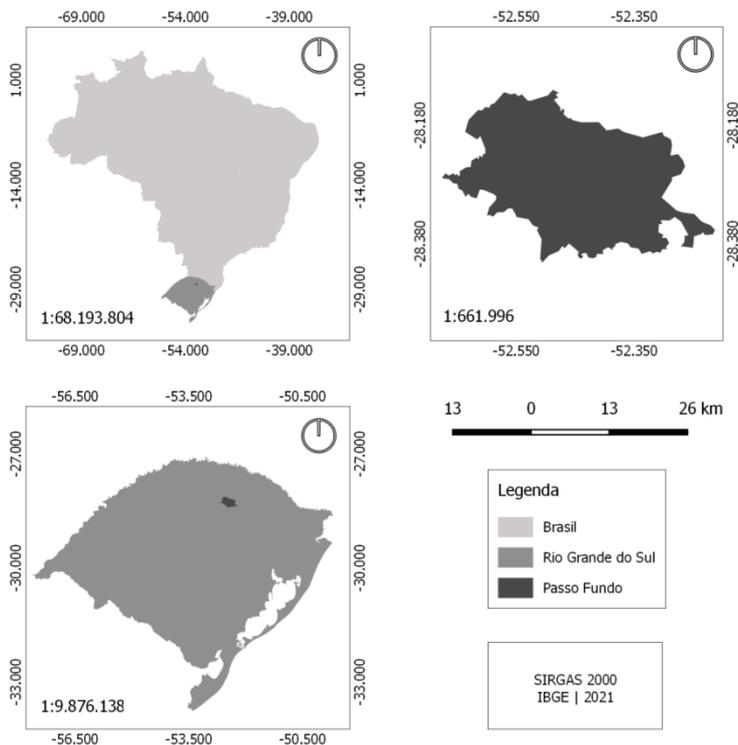


Figura 1: Localização do município de Passo Fundo em relação ao estado do Rio Grande do Sul e Brasil.

Fonte: Adaptado do banco de dados do IBGE (2021).

Historicamente, o município de Passo Fundo teve origem pelo Caminho de Tropas, no século XIX, uma vez que consistia em um local de passagem e pouso que, por muitas vezes, abrigou tropeiros e caravanas com destino à Sorocaba/SP. Em 1857, Passo Fundo conquistou sua emancipação político-administrativa tornando-se um dos municípios do norte gaúcho, constituindo cidade em 1891. Cerca de 40 anos após sua emancipação, foi inaugurada a ferrovia na cidade, no início de 1898, estabelecendo a conexão entre Santa Maria e Marcelino Ramos, fato de suma importância para auxiliar o escoamento da produção, atrair investimentos e substituir a força vital do tropeirismo, além de favorecer o adensamento populacional, a economia e o desenvolvimento urbano

(WICKERT, 2002; BATISTELLA e KNACK, 2007; SPAGNOLLO e ALMEIDA, 2021).

No final da década de 1970, com a intensa urbanização e o aumento da população urbana, o poder público solicitou junto à Rede Ferroviária Federal S.A. (RFFSA) a retirada do fluxo de trens do centro da cidade. Entre os motivos para tal feito, destaca-se a preocupação com possíveis acidentes devido à grande movimentação e adensamento nestas áreas, além de interesses públicos e privados, uma vez que o poder público passaria a usar o antigo leito da ferrovia no centro da cidade como uma importante via para descongestionar o fluxo de veículos e, em contrapartida, instalaria um terminal de combustíveis próximo à nova ferrovia que seria inaugurada (DIÁRIO DA MANHÃ, 1980).

Neste contexto, a Estação da Gare e as instalações de apoio à operação do sistema foram desativadas em 1978 e a ferrovia foi realocada para as bordas urbanas da cidade, inaugurando a Ferrovia do Trigo LS 35, que passou a estabelecer conexão entre Passo Fundo e a capital do estado, Porto Alegre (DIÁRIO DA MANHÃ, 1980; TEDESCO, 2015). Todavia, com o passar do tempo e a decadência do sistema ferroviário no país, a ocupação territorial alcançou novamente os trilhos, desencadeando problemas de mobilidade e conexões, uma vez que o efeito barreira causado pela infraestrutura acabou dividindo e segregando espaços.

A exemplo disso, o mapeamento da área periférica onde a Ferrovia do Trigo continua em operação diariamente mostra o número reduzido de travessias ao longo de seu eixo, dificultando o acesso entre os lados do trilho e condicionando a mobilidade urbana e acessibilidade na região (Figura 2). Em se tratando dos pontos de travessia, foram identificados 6 (seis) ao longo de 4,3 quilômetros de extensão da ferrovia no perímetro intraurbano, sendo que, pelo menos 5 (cinco) setores de Passo Fundo (Setor 04, 05, 06, 12 e 20), estabelecem ligação direta com a via férrea,

impactando um total de 35.311 habitantes (PMPF, 2021); o equivalente à 17% da população urbana da cidade.

Foram demarcadas as ruas que cruzam os trilhos e as conexões que as mesmas estabelecem com vias urbanas de importância expressiva: a Avenida Brasil, que corta o perímetro urbano no sentido leste/oeste; a Avenida Presidente Vargas, que ao norte se conecta à Avenida Brasil e ao Sul com a rodovia estadual ERS 324; a BR 285 que é uma rodovia federal de significativa importância para conexões intermunicipais; e a Perimetral Leste que conecta a BR 285 à ERS 324; a fim de compreender as ligações estabelecidas a partir do eixo ferroviário. É possível observar que as ruas que atravessam a ferrovia tendem a se conectar com vias de maior porte, o que favorece o fluxo e deslocamento para diferentes regiões da cidade, especialmente no sentido leste/oeste.

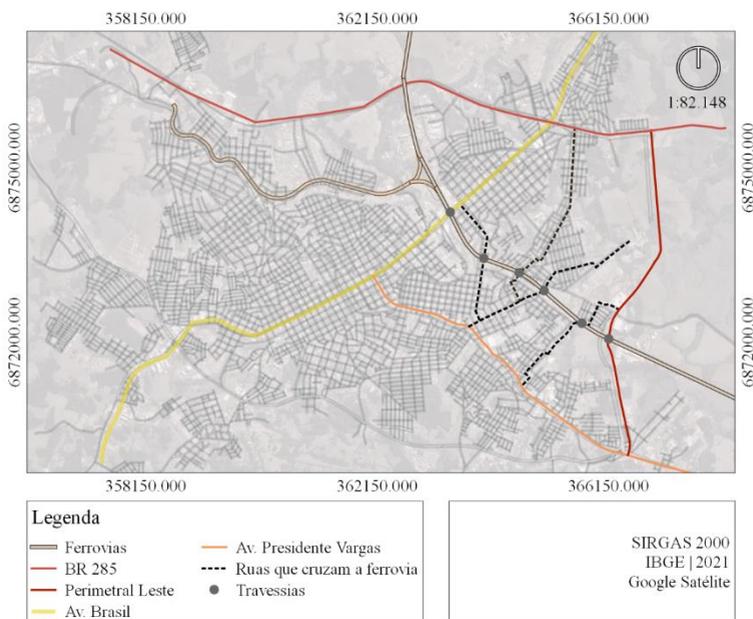


Figura 2: Travessias ao longo da Ferrovia do Trigo no perímetro urbano de Passo Fundo.

Fonte: Adaptado do banco de dados do IBGE (2021).

Em relação às conexões entre centro e periferia, nota-se que a ferrovia divide as duas realidades (Figura 3). Isso pode ser observado no setor 01 (Região do Bairro Centro e Vila Vergueiro), que compreende uma população de 21.942 habitantes, e tem sua extensão até as proximidades da via férrea, enquanto o setor 04 (Região do Bairro Petrópolis), o setor 05 (Região do Bairro São Luiz Gonzaga) e o setor 11 (Região do Bairro São José), que juntos somam 26.497 moradores, estão localizadas na margem oposta da ferrovia em relação ao centro, estando o ponto mais distante da área central a 4,5 km, no setor 11 (PMPF, 2021).

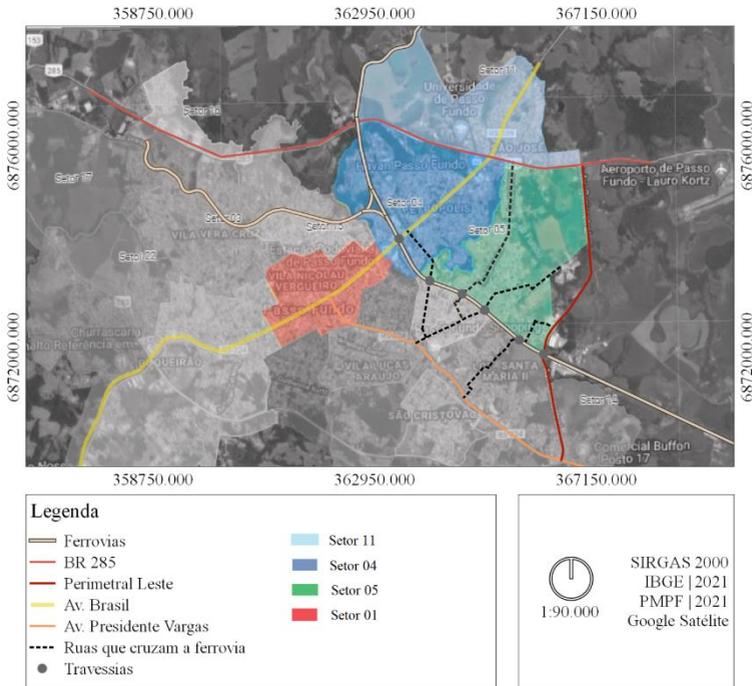


Figura 3: Travessias ao longo da Ferrovia do Trigo no perímetro urbano de Passo Fundo e os setores que estão localizados na margem oposta ao centro, segregados pela presença da ferrovia.

Fonte: Adaptado do banco de dados do IBGE (2021).

Levando em consideração que a região periférica analisada (setores 04, 05 e 11) compreende cerca de 13% da população urbana de Passo

Fundo e que o Bairro Petrópolis é considerado um subcentro (abastado) da cidade, o número de travessias reduz significativamente a mobilidade e a integração social, segregando os espaços afastados do centro da cidade. Ainda, analisando o mapa, fica evidente que o ponto com maior sobrecarga consiste na travessia pela Avenida Brasil, que estabelece conexão entre um dos subcentros da cidade (Petrópolis) e suas áreas adjacentes com a região central. Esta conexão reduzida entre lados do tecido urbano interrompido pela ferrovia intensifica o processo de segregação e dificulta o desenvolvimento dos indivíduos, conforme as considerações de Sen (1999), uma vez que dificulta a acessibilidade a locais e serviços públicos que se encontram distantes da população menos favorecida.

Em se tratando de características físicas, por meio das imagens de satélite, nota-se que na maior parte dos setores periféricos em estudo assumem o traçado ortogonal semelhante ao tecido urbano predominante na área central, em outros as glebas são demasiadamente longas (como é observado ocupações nas margens da ferrovia) e/ou se apresentam em formatos irregulares, com ocupações mais orgânicas, demonstrando diferentes relações com a malha urbana existente e representando diferentes processos de concepção. Outro aspecto que chama atenção está relacionado à infraestrutura urbana. Nesse sentido, é possível relatar que algumas áreas não possuem urbanização, a exemplo de pavimentação e passeios públicos (PMPF, 2019).

Ainda analisando o mosaico urbano, destaca-se a presença de ocupações irregulares nos setores de interesse do estudo. Essas ocupações acontecem de diferentes formas, com características particulares e dimensões diversificadas, tendo como denominador comum a falta de infraestrutura, equipamentos e serviços públicos e a baixa renda das famílias ali residentes. Dentre ela, a ocupação beira-trilhos possui relação direta com a ferrovia e o processo de segregação, uma vez que a população

que se instala nessa área encontra na margem da ferrovia a oportunidade de acesso aos serviços urbanos.

5 Considerações finais

A segregação socioespacial é resultado de um sistema de dominação exercido pelas elites, no qual a luta de classes pelos melhores espaços dentro da malha urbana é vencida pelo maior poder aquisitivo (MARICATO, 2003). Neste sentido, a população menos favorecida sofre as consequências provenientes do mercado imobiliário, onde a busca por mais-valia é contínua e insaciável, em detrimento do bem-estar coletivo, supervalorizando áreas centrais e dificultando cada vez mais o acesso comum a elas.

É evidente a necessidade de políticas públicas em relação à segregação espacial em meio ao processo de urbanização. O equilíbrio entre política, economia e sociedade deve prevalecer, uma vez que a exclusão social se apresenta nas malhas urbanas como um crescente problema que é condicionado pelo poder aquisitivo. Desprovidas de condições financeiras e, muitas vezes, ignoradas aos olhos do poder público, as pessoas segregadas acabam instalando-se em áreas afastadas, muitas vezes carentes de infraestruturas básicas (moradia digna), com difícil acesso aos serviços públicos e em situação de vulnerabilidade (risco), como é o caso do beira-trilhos em Passo Fundo.

Logo, pode-se ressaltar que o desenvolvimento está diretamente ligado ao cenário que é imposto pela sociedade, uma vez que a desigualdade social é latente na maioria das cidades brasileiras e limita a efetivação das liberdades e da condição de agente dos indivíduos. A segregação urbana e a desigualdade social resultante do processo de urbanização associado à especulação imobiliária e ao efeito barreira da ferrovia acabam condicionando as oportunidades de acesso da população aos serviços e infraestruturas urbanas.

Contudo, o desenvolvimento como liberdade que Amartya Sen defende, associado ao bem-estar do indivíduo, proporcionando o exercício de suas liberdades e atuação com agente, é diretamente impactado quando o mesmo está inserido no cenário da segregação. Neste sentido, é de suma importância oportunizar e criar estratégias de combate à desigualdade, discriminação e privação, fortalecendo elementos que estimulem as escolhas individuais e a vida comunitária.

Agradecimentos

Os agradecimentos são dirigidos à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES, pelo benefício concedido, e à Fundação Meridional, pela bolsa de produtividade em Pesquisa.

Referências

- ANCAIES, P. R.; S. BONIFACE; A. DHANANI; J. S. MINDELL E N. GROCE (2016) Urban transport and community severance: Linking research and policy to link people and places. **Journal of Transport and Health**, v. 3, n. 3, p. 268-277. doi:10.1016/j.jth.2016.07.006.
- CHANG, J. S.; S. HAN; D. JUNG e D. KIM. 2014. Benefits of rerouting railways to tunnels in urban areas: a case study of the Yongsan line in Seoul. **International Journal of Urban Sciences**, v. 18, n. 3, p. 404-415. doi:10.1080/12265934.2014.934270
- CORRÊA, Roberto L. **Segregação residencial: classes sociais e espaço urbano**. In: VASCONCELOS, Pedro de A; CORRÊA, Roberto L; PINTAUDI, Silvana M (Org.) A cidade contemporânea - segregação espacial. São Paulo: Contexto, 2013, p.39-59.
- DIÁRIO DA MANHÃ. Câmara Municipal em 79: um ano de grandes e importantes realizações. **Diário da Manhã**. Passo Fundo, p. 1-1. jan. 1980. Acervo do Instituto Histórico de Passo Fundo (IHPF).
- FERRARI, Celson. **Dicionário de urbanismo**. São Paulo: Disal, 2004.

GUO, X.; BLACK J. e DUNNE M. 2001. Crossing pedestrians and dynamic severance on urban main roads. **Road and Transport Research**, v. 10, n. 3, p. 84–98.

HASSLER, Márcio Luís. O êxodo rural como fator de ocupação territorial no Bairro São José de Passo Fundo/ RS. Estudos Geográficos: **Revista Eletrônica de Geografia**. Instituto de Geociências e Ciências Exatas UNESP - Universidade Estadual Paulista Campus de Rio Claro, Rio Claro, 2007.

IBGE. **Censo 2010**. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/passo-fundo/panorama>>. Acesso em: 20 out. 2020.

KUJAWA, H.; ZAMBAM, N. **Conquista da moradia no Loteamento Canaã em Passo Fundo, Brasil**. MERCATOR, Fortaleza, 2018.

LACOSTE, Yves. **Geografia do Subdesenvolvimento: geopolítica de uma crise**. São Paulo: Editora DIFEL, 1985.

LARA, Daniela Vanessa Rodriguez; SILVA, Antônio Néelson Rodrigues da. **Questões de equidade associadas a barreiras de transportes em uma cidade média**. 2018. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/329318921_QUESTOES_DE_EQUIDADE_ASSOCIADAS_A_BARREIRAS_DE_TRANSPORTES_EM_UMA_CIDADE_MEDIA. Acesso em: 10 set. 2021.

LEE, J. e K. SOHN (2014) Identifying the impact on land prices of replacing at-grade or elevated railways with underground subways in the Seoul metropolitan area. **Urban Studies**, v. 51, n. 1, p. 44–62. doi:10.1177/0042098013484543

LYNCH, Kevin. **A Imagem da Cidade**. 3^oEd.. São Paulo: Martins Fontes, 2011.

MARICATO, Ermínia. **Metrópole, legislação e desigualdade**. Estudos Avançados, v. 17 n 48, p.151-167, 2003.

MOUETTE, Dominique. **Os pedestres e o efeito barreira**. São Paulo, Tese de Doutorado, POLI/USP, 1998.

MOUETTE, Dominique; WAISMAN, Jaime. Proposta de uma metodologia de avaliação do efeito barreira. 2004. **Revista dos Transportes Públicos** - ANTP - Ano 26. Disponível em: http://files-server.antp.org.br/_5dotSystem/download/dcmDocument/2013/01/10/B9BD823A-1D2B-4ED2-80F9-A44BB52404F6.pdf. Acesso em: 09 set. 2021.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PASSO FUNDO. **Revisão Plano Diretor**: etapa 2/2019. Disponível em <http://www.pmpf.rs.gov.br/files/revisao_plano_diretor_etapa2_2019_volume2a.pdf>. Acesso em 19 set. 2021.

RODRIGUES, Ferdinando de Moura. **Desenho Urbano: cabeça, campo e prancheta**. São Paulo: Projeto, 1986, 117p.

ROLNIK, R. **O que é cidade**. São Paulo: Brasiliense, 1998.

SANCHES, Fabio; MACHADO, Luiz Roberto M.. **Segregação espacial e impactos socioambientais**: possíveis manifestações da degradação em novas paisagens urbanas. *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional*, [S.l.], v. 5, n. 3, jun. 2010. ISSN 1809-239X. Disponível em: <https://www.rbgdr.net/revista/index.php/rbgdr/article/view/249> Acesso em: 22 set. 2021.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das letras, 1999.

SOGUEL, N. C. 1995. Costing the traffic barrier effect: A contingent valuation survey. **Environmental & Resource Economics**, v. 6, n. 3, p. 301-308. doi:10.1007/BF00705983

SOUSA, Marcos Timóteo Rodrigues de. **Mobilidade e acessibilidade intraurbana: análise do efeito barreira na cidade de Rio Claro**. 2009. Tese de Doutorado. Repositório Institucional UNESP. Disponível em: <https://repositorio.unesp.br/handle/11449/104369>. Acesso em: 10 set. 2021.

SOUSA, Marcos Timóteo Rodrigues de; BRAGA, Roberto. As influências do efeito de barreira na dinâmica das cidades: o caso da cidade de Rio Claro/SP. 2011. **Geografia**

Ensino & Pesquisa. Vol. 15, n. 1, jan./abr (2011). Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/geografia/article/view/7377/4416>. Acesso em: 20 ago. 2021.

SPAGNOLLO, Pricila e ALMEIDA, Caliane. **Sustentabilidade patrimonial: o reuso da antiga Estação Ferroviária de Passo Fundo/RS.** 2021. Anais do III Congresso Nacional para Conservação do Patrimônio Ferroviário. Bauru, São Paulo.

SPAGNOLLO, Pricila; BELO, Sandrini Birk; KUJAWA, Henrique; ALMEIDA, Caliane. A segregação espacial como limitador de desenvolvimento na perspectiva de Amartya Sen: estudo de caso de Passo Fundo/RS – Brasil. 2020. **Estudos sobre Amartya Sen.** Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/12FoJpdizN4Yx1RPgLiQXrlg23zkMMKP5/view>. Acesso em: 20 set. 2021

TORRES, Haroldo. **Medindo a segregação.** In: MARQUES, Eduardo; TORRES, Haroldo (orgs.). São Paulo: segregação, pobreza e desigualdades sociais. 2005. São Paulo: Senac, SP.

VERVLOET, R. J. H. M. **A paisagem do diabo contemporâneo** – como a dinâmica espacial articula as transformações da paisagem urbana segregando classes sociais. Geografares, Vitória, n. 3, jun. p.133-142, 2002.

VILLAÇA, F. **Espaço intraurbano no Brasil.** São Paulo: Studio Nobel, 2001.

Biografia dos autores ¹

Alessandra Muller Gazzaneo

Mestre em Integração Latino-Americana pela UFSM, Pós-graduada em Gestão de Negócios pela UFN (Universidade Franciscana de Santa Maria), graduada em Comércio Exterior pela UNISINOS e acadêmica de Direito da IMED, campus Porto Alegre.

Alina Celi Frugoni

Doctora en Derecho Ambiental por la Universidad de Alicante. Profesora de la Universidad de la Empresa (Uruguay).

Anna Paula Bagetti Zeifert

Pós-Doutorado pela Escola de Altos Estudos - Desigualdades Globais e Justiça Social: Diálogos sul e norte, do Colégio Latino-Americano de Estudos Mundiais, programa da Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais (FLACSO Brasil e UNB). Doutora em Filosofia (PUCRS). Professora do Programa de Pós-Graduação em Direito – Mestrado e Doutorado em Direitos Humanos - e do Curso de Graduação em Direito (UNIJUI). Integrante do Grupo de Pesquisa Direitos Humanos, Justiça Social e Sustentabilidade (CNPq).

Caliane Almeida

Docente do mestrado de Arquitetura e Urbanismo e coordenadora do Grupo de Pesquisa THAC-IMED e Bolsista de Produtividade da Fundação Meridional.

¹ As informações biográficas foram relatadas pelos próprios autores, os quais são responsáveis pelo seu teor.

Cira Líría Borges Caixeta

Mestranda no Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Arquitetura e Urbanismo – IMED.

Daniel Rubens Cenci

Pós-Doutorado em Geopolítica Ambiental Latino-americana (Universidade de Santiago do Chile – USACH). Doutor em Meio Ambiente e Desenvolvimento pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Mestre em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC). Graduação em Direito pela Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (UNIJUÍ). Professor do Programa de Pós-Graduação em Direito – Mestrado e Doutorado em Direitos Humanos – e do curso de Graduação em Direito (UNIJUÍ).

Dandara de Souza Pereira

Doutoranda em Direito Político e Econômico na Universidade Presbiteriana Mackenzie (UPM/SP). Bolsista CAPES Prosuc II/Taxas.

Daniela de Figueiredo Ribeiro

Docente no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional Centro Universitário Municipal de Franca – Uni – FACEF.

Débora Luz Squilante

Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional Centro Universitário Municipal de Franca – Uni – FACEF.

Dirceu Piccinato Junior

Possui Graduação em Arquitetura e Urbanismo pelo Centro Universitário Moura Lacerda (CUML-2001) e em Filosofia pelo Centro Universitário Claretiano (CEUCLAR-2008), mestrado em Urbanismo pela Pontifícia Universidade Católica de Campinas (PUC Campinas-2012), doutorado em Urbanismo pela Pontifícia Universidade Católica de Campinas (PUC Campinas-2016) com estágio de pesquisa na Universidade do Algarve (UALg, Portugal-2015). Atualmente é Docente dos Programas de Graduação e Pós-Graduação Stricto Sensu em Arquitetura e Urbanismo da IMED (IMED-PPGARQ); Bolsista de Produtividade da Fundação Meridional (2018-2021) e Pesquisador integrante do Grupo de Pesquisa Teoria e História da Habitação e da Cidade (THAC-IMED).

Érica Vanessa Santori

Mestranda em Direito pela Faculdade Meridional IMED (Passo Fundo/RS), membro do grupo de pesquisas Criminologia, Violência e Controle; Cidadania, debate público e seguridade social a partir de Amartya Sen; Psicologia do Testemunho Aplicada ao Reconhecimento de suspeitos vinculados a IMED. Pós-graduada em Ciências Criminais pela instituição Luiz Flávio Gomes (LFG) e Gestão Pública pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). Bacharel em Direito pela Universidade de Passo Fundo (UPF).

Ésio Francisco Salvetti

Doutor e mestre em filosofia pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), em Santa Maria, RS, Brasil, em cotutela com Università Degli Studi di Padova, Itália; graduando em Direito pela (IMED), em Passo Fundo, RS, Brasil. Foi professor do Instituto Superior de Filosofia Berthier (IFIBE), em Passo Fundo, RS, Brasil, até seu encerramento (2019). Coordenador da Comissão de Direitos Humanos de Passo Fundo – CDHPF.

Fabio Götz de Lima

Licenciado em Filosofia pelo Centro Universitário Ítalo Brasileiro.

Fabrcio Pontin

Professor - Universidade LaSalle, Escola de Direito e Política/PPG em Educação PhD (Philosophy), Southern Illinois University | Institute of International Education Fellow (2008-2012).

Fernando Martins

Mestre em Desenvolvimento Regional pela Uni-FACEF e Docente da FATEC – Faculdade de Tecnologia de Franca “Dr. Thomaz Novelino”.

Gabriel Fernandes Mafioletti

Bacharelado em direito, Universidade LaSalle (UNILASALLE).

José Carlos Francisco

Doutor em Direito do Estado pela Universidade de São Paulo (USP). Professor de Direito no PPGDPE da Faculdade de Direito da Universidade Presbiteriana Mackenzie. Desembargador Federal no TRF3.

Janine Taís Homem Echevarria Borba

Mestre em Direito, democracia e sustentabilidade – IMED/PF; Pós-graduada em Direito Civil e Processo Civil – IMED/PF; Graduada em Direito - IMED/PF; Graduanda no Curso Superior de Formação Pedagógica de Professores para Educação Profissional - EAD - IFFar - Alegrete/RS; Membro do grupo de Pesquisa sobre a Teoria da Justiça de Amartya Sen; Taxista PROSUP/CAPES do Programa de Pós-Graduação em Direito - Faculdade Meridional, IMED - Passo Fundo/RS no período de

2018-2020; Servidora voluntária no Tribunal de Justiça do RS - Comarca de Alegrete/RS.

Káren Rick Danilevicz Bertoncello

Juíza de Direito do TJRS. Professora da IMED, Porto Alegre, e da ENFAN. Doutora e mestre em Direito pela UFRGS. Diplome d'Université, USMB-UFRGS em Direito dos Contratos Europeus de Consumo. Vice-Presidente Social da AJURIS. Diretora do Observatório do Crédito e Superendividamento da UFRGS.

Karol Magoń

Has a Master degree in Law at the Faculty of Law and Administration at the Jagiellonian University and in Economics at Cracow University of Economics. Permanent mediator at the District Court in Kraków (Poland), attorney-at-law at the District Chamber of Legal Advisers in Krakow. A graduate of the International School of Law at Hanze University in Groningen (the Netherlands) and Kingston University in London (England). From 1st October 2012 to the present time Assistant professor at the Institute of Law, Cracow University of Economics. Lawyer at the legal office for many years.

Karol Ryszkowski

Has a postdoctoral degree in Banking Law at the Faculty of Law and Administration at the Jagiellonian University, under the auspices of the President of the Narodowy Bank Polski. PhD in Legal Studies – the field of Private business law granted by the Resolution of the Council of the Faculty of Law and Administration at the Jagiellonian University of March 26, 2018 on the basis of the doctoral dissertation entitled The procedural public policy clause in the Polish commercial arbitration law in relation to

other legal systems (C.H. Beck, Warsaw 2019), supervisor Professor Andrzej Szumański, Ph.D., full professor of the Jagiellonian University. From 1st October 2018 to the present time Assistant professor at the Institute of Law, Cracow University of Economics. Lawyer at the civil law notary office for many years.

Nayana Shirado

Doutoranda em Direito Político e Econômico na Universidade Presbiteriana Mackenzie (UPM/SP). Bolsista CAPES Prosuc II/Taxas.

Neuro José Zambam

Possui estágio de Pós-Doutorado em Filosofia na Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS). Doutor em Filosofia pela PUCRS. Professor do Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade Meridional (IMED) - Mestrado. Professor do curso de Direito (Graduação e Especialização) da Faculdade Meridional (IMED) de Passo Fundo. Membro do Grupo de Trabalho, Ética e Cidadania da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Filosofia (ANPOF). Coordenador Líder do Centro Brasileiro de Pesquisa sobre a Teoria da Justiça de Amartya Sen.

Pricila Spagnollo

Aluna do curso de Mestrado em Arquitetura e Urbanismo, membro do Grupo de Pesquisa THAC-IMED e beneficiária de Taxa PROSUP CAPES.

Sandro Fröhlich

Doutor em Filosofia pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS). Mestre em Ciências Criminais e Filosofia pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS). Advogado. Professor na UNIVATES.

Simone Paula Vesoloski

Mestranda bolsista PROSUP/CAPES do Programa de Pós-Graduação em Direito - Faculdade Meridional, IMED - Passo Fundo/RS. Membro do Centro Brasileiro de Pesquisas sobre a Teoria da Justiça de Amartya Sen (IMED-Passo Fundo) e do Grupo de pesquisa Trabalho e Capital: Retrocesso Social e Avanços Possíveis da UFRGS. Bacharel em Direito pela Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões - URI Erechim/RS.

Tonia Andrea Inocentini Galletti

Doutoranda e mestre em Direito Político e Econômico pela Universidade Mackenzie. Professora de Direito do Trabalho e Previdenciário de cursos de Pós-Graduação e de extensão da FGV Law. Membro do Grupo de Pesquisa “O Sistema da seguridade social”.

Vinícius Francisco Toazza

Advogado. Mestre em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de Passo Fundo. Especialista em Direito Penal. Professor da Faculdade de Direito da Universidade de Passo Fundo. Coordenador do Projeto de Extensão MEDIAJUR-UPF: Núcleo de Mediação e Justiça Restaurativa. Coordenador da Pastoral Carcerária da Arquidiocese de Passo Fundo. Presidente do Conselho da Comunidade do Sistema Penitenciário de Passo Fundo. Membro do Conselho Penitenciário do Estado do Rio Grande do Sul. Presidente da APAC Passo Fundo. Conciliador no Juizado Especial Cível da Comarca de Passo Fundo/RS. Facilitador Judicial, formado pelo TJ/RS e AJURIS.

Zélia Luiza Pierdoná

Professora da Faculdade de Direito da Universidade Presbiteriana Mackenzie, vinculada à Graduação e ao Programa de Pós-Graduação em Direito Político e Econômico. Coordenadora do Grupo de Pesquisa "O sistema de seguridade social". Doutora e mestre em Direito pela PUC/SP. Estágio de pós-doutoral na Universidad Complutense de Madrid.

A Editora Fi é especializada na editoração, publicação e divulgação de pesquisa acadêmica/científica das humanidades, sob acesso aberto, produzida em parceria das mais diversas instituições de ensino superior no Brasil. Conheça nosso catálogo e siga as páginas oficiais nas principais redes sociais para acompanhar novos lançamentos e eventos.



www.editorafi.org
contato@editorafi.org