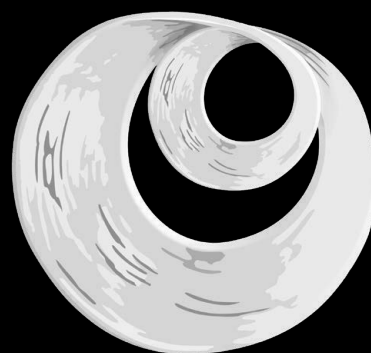




**Brasil-Itália sobre a Covid-19:  
das questões passadas e presentes  
aos desafios futuros *[dossiê especial]***

# METAXY

REVISTA BRASILEIRA DE CULTURA  
E POLÍTICAS EM DIREITOS HUMANOS



Universidade Federal do Rio de Janeiro  
*Federal University of Rio de Janeiro*



UFRJ  
faz 100  
ANOS  
1920 | 2020

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO

**NEPP-DH 15** ANOS  
NÚCLEO DE ESTUDOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS  
EM DIREITOS HUMANOS SUELY SOUZA DE ALMEIDA

**PPDH**  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM  
POLÍTICAS PÚBLICAS EM DIREITOS HUMANOS

Apoio  
*Support*

**FAPERJ**  
Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo  
à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro



## UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO

### Reitor

Roberto de Andrade Medronho

### Decano do Centro de Filosofia e Ciências Humanas

Vantuil Pereira

### Diretora do Núcleo de Estudos de Políticas Públicas em Direitos Humanos Suely Souza de Almeida

Ana Cláudia Diogo Tavares

### Coordenadora do Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas em Direitos Humanos

Laura Rebecca Murray

[Dossiê especial]

### *Brasil-Itália sobre a Covid-19: das questões passadas e presentes aos desafios futuros*

©2025 autores ©2025 Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas em Direitos Humanos

### Editores Convidados do Dossiê Especial

Ilma Rezende (UFRJ)

Roberto Nania (Universidade Sapienza de Roma)

### Imagem da capa:

Colagem de imagens de imaginários alternativos,  
de Pedro Cláudio Cunha Brando Bocayuva Cunha

### Equipe Editorial

Laura Rebecca Murray (NEPP-DH/UFRJ, Brasil)

Pedro Cláudio Cunha Bocayuva (NEPP-DH/UFRJ)

Murilo Peixoto da Mota (NEPP-DH/UFRJ)

### Conselho Editorial

Amanda de Lisio (York University/Canadá)

Ana Cláudia Diogo Tavares (NEPP-DH/UFRJ)

Ana Paula da Silva (UFF, PPGJS/UFF)

Andrea Moraes Alves (ESS/UFRJ)

Bruna Andrade Irineu (UFMT)

Carlos Eduardo Henning (UFG)

Colin Crawford (Tulane University Law School/EUA)

Christiane Mota Zeitoune (DEGASE/RJ)

Cristina Ayoub Riche (NEPP-DH/UFRJ)

Fátima Lima (Centro Multidisciplinar UFRJ-Macaé)

Fernanda Barros (NEPP-DH/UFRJ)

Guilherme de Almeida (ESS/UFRJ)

Henrique Rabelo (IESP-UERJ)

Joana Domingues Vargas (NEPP-DH/UFRJ)

Jurandir Freire Costa (IMS/UERJ)

Lívia Gimenes Dias da Fonseca (FD/UnB)

Marco José Duarte (UFJF)

Marcos Vinicius Torres Pereira (FND/UFRJ)

Maria Celeste Simões Marques (NEPP-DH/UFRJ)

Maria das Dores Campos Machado (UFRJ)

Mariana Prandini Assis (FCS/UFF)

Mariléa Venancio Porfírio (NEPP-DH/UFRJ)

Myriam Moraes Lins De Barros (ESS/UFRJ)

Miriam Ventura (IESC/UFRJ)

Pedro Barreto Pereira (NEPP-DH/UFRJ)

Ricardo Oliveira Freitas (UNEB)

Ricardo Rezende Figueira (NEPP-DH/UFR)

Richard Parker (Columbia University/EUA)

Rulian Emmerick (UFRJ)

Sérgio Luiz Baptista da Silva (NEPP-DH/UFRJ)

Vantuil Pereira (NEPP-DH/UFRJ)

### Revisão

Samantha Sales

### Projeto Gráfico e Diagramação

Lu Martins

### Colaboradores

Érica Resende (Biblioteca do Centro de Filosofia e Ciências  
Humanas - CFCH/UFRJ, Brasil)

Fábio Marinho (Universidade Federal do Rio de Janeiro -  
Escola de Serviço Social, Brasil)

---

## METAXY: Revista Brasileira de Cultura e Políticas em Direitos Humanos

Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas em Direitos Humanos (PPDH) do Núcleo de Estudos de Políticas  
Públicas em Direitos Humanos Suely Souza de Almeida (NEPP-DH), da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

Campus da Praia Vermelha, prédio anexo do CFCH/UFRJ, 3º Andar. Av. Pasteur, 250 – Cep. 22290-240 – Rio de Janeiro RJ.

<https://revistas.ufrj.br/index.php/metaxy/index> | <https://revistas.ufrj.br/>

Contato: [revista.metaxy@nepp-dh.ufrj.br](mailto:revista.metaxy@nepp-dh.ufrj.br); [muriloufrj@gmail.com](mailto:muriloufrj@gmail.com)



## SUMÁRIO SUMMARY

### EDITORIAL EDITORIAL

- 5 **Brasil-Itália sobre a Covid-19: das questões passadas e presentes aos desafios futuros**  
Ilma Rezende e Roberto Nania

### ARTIGOS ARTICLES

- 17 **Após a Emergência Sanitária: Apontamentos sobre o princípio da proteção da saúde e do meio ambiente como valor constitucionalmente prioritário**  
Roberto Nania
- 24 **Democracia e relações entre Parlamento e governo durante a pandemia na Itália: Notas introdutórias para uma reflexão**  
Maria Grazia Rodomonte
- 33 **Fragilidade e fragmentação do direito à saúde em tempos de pandemia**  
Ludovica Durst
- 42 **Participação. Uma forma de compensar o déficit democrático pós-pandemia? Uma introdução**  
Paolo Mezzanotte
- 64 **A saúde mental dos estudantes universitários na pandemia de covid-19: O caso da UFRJ**  
Erimaldo Nicácio
- 79 **A experiência da UFRJ junto ao Plano Estadual de Enfrentamento à Covid-19 nas Favelas do Rio de Janeiro**  
Pedro Claudio Cunha Bocayuva Cunha e Maria Celeste Simões Marques
- 95 **Representação política e soberania popular na pandemia de covid-19 no Brasil: Esboço para um estudo**  
Ilma Rezende

### ENTREVISTA INTERVIEW

- 116 **Algumas questões sobre o Sistema de Saúde italiano e os desafios colocados pela pandemia de covid-19**  
Entrevista concedida por Carla Collicelli a Ludovica Durst para a Metaxy





EDITORIAL EDITORIAL

## **Brasil-Itália sobre a Covid-19: das questões passadas e presentes aos desafios futuros**

*Brasil-Italia sobre el covid-19: de las cuestiones pasadas y presentes a los desafíos futuros*

*Brazil-Italy on Covid-19: from past and present questions to future challenges*

■ **Ilma Rezende**

e-mail: irezendesoares@gmail.com

■ **Roberto Nania**

e-mail: roberto.nania@uniroma1.it

Este volume de **METAXY** apresenta os resultados de uma profícua relação colaborativa, de cunho interdisciplinar, entre a Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e a Sapienza Università di Roma em 2018, iniciada com a atuação da professora Ilma Rezende Soares como pesquisadora visitante no Departamento de Ciência Política da Sapienza e dos contatos mantidos nesse período com o professor Roberto Nania e fruto do Acordo firmado entre o grupo do Departamento de Ciência Política da Sapienza, sob a coordenação do professor Roberto Nania e a cátedra de direito público (professores Maria Grazia Rodomonte, Paolo Mezzanotte e Ludovica Durst); o grupo da Escola de Serviço Social/UFRJ, através da prof<sup>a</sup>. Ilma Rezende Soares (coordenadora), prof<sup>a</sup> Ludmila Fontenele Cavalcanti e prof. Erimaldo Matias Nicácio; e o grupo do Núcleo de Políticas Públicas em Direitos Humanos Suely de Souza Almeida, NEPP-DH/UFRJ, através da prof<sup>a</sup> Maria Celeste Simões Marques e do prof. Pedro Claudio Cunha Bocayuva Cunha.

No bojo da proposta de Acordo se seguiu um convite, por parte do Programa de Pós-graduação da ESS/UFRJ, aos professores de Sapienza para participarem de um encontro ítalo-brasileiro a fim de discutir direitos fundamentais, cidadania e saúde, realizado em 30 de agosto de 2018. Por ocasião desse encontro, Nania, Rodomonte e Durst apresentaram trabalhos, assim como Ilma Soares, Maria Celeste Marques, Pedro Cunha, Ludmila Cavalcanti, Erimaldo Nicácio e também o prof. Pedro Gabriel Godinho Delgado (IPUB/UFRJ) que foi convidado a se juntar ao grupo brasileiro. Nessa oportunidade, as cláusulas do acordo de cooperação científica, foram elaboradas em conjunto e posteriormente assinadas pelos reitores de ambas as universidades – Nania (Sapienza) Rezende Soares (ESS/UFRJ), e Marques (NEPP-DH/UFRJ) ficaram como os responsáveis. Posteriormente, Rodomonte assumiu a responsabilidade de coordenar, como referente científico, o grupo de pesquisa pelo lado da Sapienza.

Nesse acordo, entre as várias formas de implementação da cooperação entre as universidades, foi prevista a publicação de pesquisas sobre temas de interesse comum. É nesse contexto de implementação da cooperação entre a UFRJ e La Sapienza di Roma que se insere a presente publicação na Revista Acadêmica Metaxy do Programa de Pós-graduação



Editorial *Editorial*

do NEPP-DH/UFRJ. Frente a pandemia de Covid-19, que afetou dramaticamente tanto o Brasil quanto a Itália, foi quase inevitável que o tema fosse escolhido para esta publicação.

Inicialmente, o tema foi discutido, a partir de uma abordagem comparativa, no segundo seminário ocorrido a partir do Acordo, A Crise Sanitária entre Princípios Regulatórios e Decisões Políticas: Experiências entre Itália e Brasil em Comparação, realizado no Departamento de Ciência Política da Sapienza em 22 de setembro de 2022. O seminário contou com a participação de Rezende Soares representando o grupo brasileiro de pesquisa, o que possibilitou uma comparação aprofundada entre as experiências dos dois países, a relação entre os métodos de combate à pandemia e seus impactos nas estruturas democráticas e na proteção dos direitos fundamentais dos cidadãos.

Para a grande maioria das pessoas, discutir a pandemia de covid-19 em 2024 talvez pareça fora de contexto: estamos hoje livres da obrigação do uso das máscaras e da vacinação – as vacinas sobram, estando facilmente disponíveis a todos em unidades de saúde. O fim da pandemia, entretanto, só foi decretado em 5 de maio de 2023. Na ocasião, todavia, o diretor-geral da Organização Mundial da Saúde (OMS), Tedros Adhanom alertava sobre a continuidade da gravidade da doença:

Na semana passada [*em abril de 2023*], a COVID-19 tirou uma vida a cada três minutos – e isso é apenas as mortes que conhecemos<sup>1</sup>.

Logo, em 5 de maio de 2024 completamos *apenas* um ano sem pandemia. A profundidade da tragédia que suscitou questões de natureza conjuntural relativas a procedimentos de governos e estruturais remetendo a questões de Estado sinalizou o despreparo, em termos mundiais, dos países que formam a comunidade internacional para lidar com futuras emergências sanitárias. Como disse o diretor-geral da Organização Pan-americana de Saúde (Opas), Jarbas Barbosa, “[n]inguém estava preparado”.

O registro oficial de mortes por covid-19 em todo o mundo, feito pela OMS, é de 7 milhões. Porém, o próprio diretor da entidade disse, ainda em 2023: “mas nós sabemos que esse número é bem maior e chega pelo menos a 20 milhões de óbitos”. No Brasil, até 28 de março de 2023 perdemos 700 mil vidas; até agosto de 2024, foram cerca de mais 5 mil vidas perdidas. A Itália foi o primeiro país europeu e o segundo no mundo – depois da China – a declarar emergência diante da covid-19. De fevereiro de 2020 até agora, o país, com população de 59 milhões, registra mais de 190 mil mortes pela doença. No Brasil, o dia 8 de abril de 2021, que contabilizou 4.249 mortes por covid-19 em um único dia, é eloquente sobre a tragédia vivida pelos brasileiros.

Brasil e Itália tem números relativos de mortes muito semelhantes: por aqui, morremos 325,3 a cada 100 mil; no país europeu foram 320,5 por 100 mil<sup>2</sup>

<sup>1</sup> NAÇÕES UNIDAS BRASIL. Chefe da Organização Mundial da Saúde declara o fim da COVID-19 como uma emergência de saúde global. *Nações Unidas Brasil*, Notícias, 5 maio 2023. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/230307-chefe-da-organizacao-mundial-da-saude-declara-o-fim-da-covid-19-como-uma-emergencia-de-saude>

<sup>2</sup> MONTERASTELLI, Alessandra. A Itália quer reparação pelos mortos na pandemia: Parentes de vítimas se organizam para questionar ações do governo durante crise sanitária – de maus protocolos nos hospitais a reabertura precoce que espalhou o vírus para regiões mais vulneráveis. O que sua luta tem a ensinar ao Brasil? *Outra Saúde*, Saúde Global, 13 abr. 2023. Disponível em: <https://outraspalavras.net/outrasaude/a-italia-quer-reparacao-pelos-mortos-na-pandemia/>

Basta consultar alguns dados e informações para constatar a seriedade do que representou a pandemia de covid-19 e as responsabilidades futuras que ela legou à comunidade internacional e a cada país/Estado nacional. A seguir, três recentes informações sobre esse legado no Brasil não deixam dúvidas sobre a vigilância que a questão exige.

*Primeira informação:* até 20 de maio de 2024, a covid-19 matou 3.567 pessoas no Brasil, número maior que o de mortes por dengue 2.899 no mesmo período. A epidemia de dengue ocupou manchetes e noticiários entre 2023 e 2024 como a grande preocupação de saúde pública no país.

‘É como se um avião caísse toda semana’. Essa é a comparação feita pelo médico Renato Kfoury, vice-presidente da Sociedade Brasileira de Imunizações (SBIIm), para lembrar que a covid-19 ainda causa cerca de 200 mortes no Brasil a cada sete dias<sup>3</sup>.

Em 2024, até 3 de fevereiro foram registradas 963 mortes – 31 por dia em janeiro (dados do Ministério da Saúde) –, contra um total de 75 mortes por dengue até 12 de fevereiro.

A secretária de Vigilância em Saúde e Ambiente, Ethel Maciel, reforça que mesmo com o indicativo da redução de casos e óbitos, a covid-19 continua sendo uma pandemia grave e todos precisam manter os cuidados. “Desde o início do ano estamos vendo a gravidade da dengue no Brasil, mas ainda temos quatro vezes mais pessoas morrendo por Covid do que por dengue no país”<sup>4</sup>.

Na Semana Epidemiológica 11, de 10 a 16 de março [de 2024], foram notificados 48.038 novos casos e 262 óbitos [o que dá uma média de 37,4 casos por dia]<sup>5</sup>.

Comparando com os dados compilados pela Organização Mundial da Saúde (OMS), o Brasil [em janeiro de 2024] foi o segundo país com mais mortes por covid-19 no mundo no período [769 brasileiros morreram], atrás apenas dos Estados Unidos e seguido da Itália, que teve 550 registros. Além disso, foram mais de 127 mil casos confirmados pelo país – ou cerca de 35 mil por semana<sup>6</sup>.

A Covid ainda mata três crianças, em média, a cada quatro dias no Brasil, os dados são do boletim Observa-Infância da Fiocruz, com base nas primeiras nove semanas de 2024<sup>7</sup>.

---

<sup>3</sup> BBC NEWS BRASIL. O que muda na campanha de vacinação contra covid-19, doença que já matou 3,5 mil brasileiros em 2024. *BBC News Brasil*, Artigos, 31 maio 2024. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/articles/c722e61njr10>

<sup>4</sup> BRASIL. MINISTÉRIO DA SAÚDE. Brasil apresenta queda em casos e óbitos por Covid-19: Dados da Semana Epidemiológica 11, período de 10 de março a 16 de março, mostram redução na taxa de testes positivados pelo vírus. *Ministério da Saúde*, Notícias, 22 mar. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/assuntos/noticias/2024/marco/brasil-apresenta-queda-em-casos-e-obitos-por-covid-19>

<sup>5</sup> *Idem*.

<sup>6</sup> MENDES, Vinicius. Covid-19 ainda é causa de apreensão no Brasil: Atrás apenas das 6.800 nos EUA, Brasil é segundo país com mais mortes por covid-19 em 2024, quatro anos após a eclosão da doença no país. Fatores são diversos, indo do novo comportamento do vírus às fake news. *DW Brasil*, Saúde, Brasil, 26 fev. 2024. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-br/covid-19-ainda-é-causa-de-apreensão-no-brasil/a-68380068>

<sup>7</sup> COLLUCCI, Cláudia; CASTRO, Danielle. Covid ainda mata três crianças, em média, a cada quatro dias no Brasil: Decreto de pandemia completa quatro anos; vacinação infantil ainda não bate metas. *Folha de S.Paulo*, Saúde, 10 mar. 2024. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/equilibrioesaude/2024/03/covid-ainda-mata-tres-criancas-em-media-a-cada-quatro-dias-no-brasil.shtml>



## Editorial Editorial

*Segunda informação:* há três anos, em 31 de maio de 2021, os 194 membros da OMS, reunidos na Assembleia Mundial da Saúde, adotaram a decisão de *debater um novo tratado internacional sobre pandemias*. Na Sessão Especial da Assembleia Mundial da Saúde (MAS), entre 29 de novembro e 1º de dezembro de 2021, foi criado o Grupo de Negociação Intergovernamental (INB), para *elaborar e negociar um instrumento internacional sobre prevenção, prontidão e resposta a pandemias*.

Uma convenção, acordo ou outro instrumento internacional é *juridicamente vinculativo* à luz do direito internacional. No âmbito da OMS, permitirá aos países de todo o mundo reforçarem as capacidades nacionais, regionais e mundiais, bem como a resiliência a futuras pandemias. O INB espera que tal instrumento privilegie e contribua para, entre outros fins: a detecção precoce e a prevenção de pandemias; e a resiliência e resposta a futuras pandemias, em especial garantindo o acesso universal e equitativo a soluções médicas, como vacinas, medicamentos e meios de diagnóstico<sup>8</sup>.

Após três anos de negociações, a reunião da AMS de 2024, realizada entre 27 de maio e 10 de junho, terminou sem concluir as negociações para elaborar esse acordo mundial sobre pandemias, sendo seu término prorrogado para meados de 2025. Ainda durante a reunião, “o órgão acordou também modificar o quadro internacional de normas sanitárias vinculantes para uma definição de ‘emergência pandêmica’, que exigirá dos Estados-membros uma ação coordenada ‘rápida’”<sup>9</sup>.

*Terceira informação:* o relatório anual *Estatísticas mundiais de saúde*<sup>10</sup>, divulgado pela OMS em 24 de maio de 2024, revelou: em apenas dois anos, a pandemia eliminou quase uma década de progresso na melhoria da expectativa de vida. Entre 2019 e 2021, a expectativa de vida global caiu 1,8 ano, indo para 71,4 anos (voltando ao nível de 2012). Da mesma forma, a expectativa de vida saudável global caiu 1,5 ano, indo para 61,9 anos em 2021 (também voltando ao nível de 2012).

Além disso, a pandemia reverteu a tendência de aumento constante na expectativa de vida ao nascer e na expectativa de vida saudável ao nascer. A região das Américas e o Sudeste Asiático foram os mais atingidos, com a expectativa de vida caindo aproximadamente 3 anos e a expectativa de vida saudável 2,5 anos entre 2019 e 2021<sup>11</sup>. Segue um trecho da fala de Tedros Adhanom Ghebreyesus:

“(…) Em apenas dois anos, a pandemia de COVID-19 apagou uma década de ganhos na expectativa de vida. É por isso que o novo Acordo de Pandemia é tão importante, não apenas para fortalecer a segurança global em saúde, mas para proteger os investimentos de longo prazo em saúde e promover a equidade dentro dos países e entre eles”<sup>12</sup>.

<sup>8</sup> Conselho da União Europeia (Consilium, 24 de abril de 2024).

<sup>9</sup> AFP. Países da OMS prorrogam prazo para tratado sobre pandemias: Países-membros terão mais um ano para elaborar acordo de prevenção contra futuras pandemias. *Folha de S.Paulo*, Saúde, 3 jun. 2024. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/eqilibrioesaude/2024/06/paises-da-oms-prorrogam-prazo-para-tratado-sobre-pandemias.shtml>

<sup>10</sup> WHO. *World health statistics 2024: Monitoring health for the SDGs, Sustainable Development Goals*. WHO, 2024. Disponível em: <https://iris.who.int/bitstream/handle/10665/376869/9789240094703-eng.pdf?sequence=1>

<sup>11</sup> OPAS. COVID-19 eliminou uma década de progresso na expectativa de vida global. *Opas, Notícias*, 24 maio 2024. Disponível em: <https://www.paho.org/pt/noticias/24-5-2024-covid-19-eliminou-uma-decada-progresso-na-expectativa-vida-global>

<sup>12</sup> *Idem*.

Para além do caráter representativo da seriedade da pandemia e do alerta que ela sinaliza, a emergência sanitária trouxe consigo elementos positivos, como avanços na investigação científica que se estenderão por campos muito além do estudo específico sobre o vírus Sars-COV-2, como mostram estudos recentes sobre a possibilidade de utilização da tecnologia do mRNA mensageiro no tratamento de doenças como gripe, herpes e câncer.

Apesar de o RNA mensageiro ter sido descoberto nos anos 1960, foi em meio à pandemia e à urgência de se produzir em tempo recorde uma vacina que os estudos avançaram e potencializaram a capacidade de resposta contida em tal tecnologia – a exemplo da agilidade na produção, fator estratégico quando se trata de surtos e epidemias, situações com as quais o mundo tem se deparado cada vez mais no século XXI.

A pandemia de covid-19 foi a sexta vez na história que a Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional (ESPII) foi declarada.

A ESPII é considerada, nos termos do Regulamento Sanitário Internacional (RSI), “um evento extraordinário que pode constituir um risco de saúde pública para outros países devido a disseminação internacional de doenças; e potencialmente requer uma resposta internacional coordenada e imediata”<sup>13</sup>.

As outras ocasiões, todas no século XXI, foram:

- 25 de abril de 2009: pandemia de H1N1
- 5 de maio de 2014: disseminação internacional de poliovírus
- 8 agosto de 2014: surto de Ebola na África Ocidental
- 1 de fevereiro de 2016: vírus zika e aumento de casos de microcefalia e outras malformações congênitas
- 18 maio de 2018: surto de ebola na República Democrática do Congo<sup>14</sup>.

O campo da saúde, pela particularidade de conter em si as questões relativas ao direito fundamental originário de todos os outros, o *direito à vida*, tem como característica o fato de estabelecer, a partir de suas demandas, a relação inevitável com os campos da política e do conhecimento, como demonstrado de formas diversas no contexto da pandemia. O poder contaminador e a letalidade do novo tipo de coronavírus, exigindo para a sua contenção que fossem decretadas medidas de isolamento, determinou uma dinâmica que envolveu questões, princípios e valores em complexidade e consequências com as quais continuamos e continuaremos a ter que lidar mesmo após a decretação do fim da pandemia pela OMS.

A intensidade da tragédia cotidiana que a pandemia impôs envolveu o mundo em questões que, embora vividas por cada povo a partir de suas especificidades políticas, econômicas e socioculturais, guardaram traços comuns, como a natureza dos temas tocados à medida que a pandemia exigia – indiferentemente a fronteiras geopolíticas –

<sup>13</sup> OPAS. Histórico da pandemia de COVID-19. Opas, s.d. Disponível em: <https://www.paho.org/pt/covid19/historico-da-pandemia-covid-19>

<sup>14</sup> *Idem*.

Editorial *Editorial*

medidas em termos de segurança sanitária que pudessem fazer frente à tênue fronteira que então se estabelecera entre a vida e a morte. Com a premência colocada por tal contexto, a pandemia tocou as grandes questões que envolvem a dinâmica da vida nas sociedades contemporâneas, seus temas e valores mais caros: democracia, cidadania, direitos, deveres, liberdade, igualdade, ciência e conhecimento, vida, morte, dignidade da pessoa humana, pobreza, concentração de renda, capitalismo globalizado.

Não houve sequer um princípio e valor constantes nas cartas constitucionais do mundo democrático que não tenha sido ao mesmo tempo tocado e questionado pelo processo deflagrado a partir da experiência que a emergência sanitária impôs, fosse no âmbito da estrutura do Estado ou das estruturas de governo.

No caso do Estado democrático de direito no Brasil e na Itália, a emergência sanitária da covid-19 envolveu, de forma direta e interligada desde a primeira hora, três aspectos centrais ao processo democrático, aos quais Norberto Bobbio já chamara a atenção nos anos de 1980, em *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo* (1984). Ao refletir sobre as promessas não cumpridas do projeto político democrático, o autor pondera que esse projeto

foi idealizado para uma sociedade muito menos complexa que a de hoje. As promessas não foram cumpridas por causa de obstáculos que não estavam previstos ou que surgiram em decorrência das 'transformações' da sociedade civil (...) (Bobbio, 1984, p. 33).

O autor indica então, três desses obstáculos:

a) o desenvolvimento das sociedades levou a problemas cada vez mais complexos que exigem para sua solução *especialistas, pessoal especializado*, em conflito com a ideia originária da democracia grega de que *todos possam decidir a respeito de tudo*;

b) o processo de democratização, ampliando as possibilidades de participação política, impôs aos governos e, por consequência, à estrutura do Estado demandas que, para serem respondidas, exigiram a criação de serviços com um necessário aparato correlato e uma *inevitável burocratização* para gestão das respostas a tais demandas; e

c) o obstáculo anterior determinou inexoravelmente um desdobramento subproduto do processo de burocratização, a saber, a dificuldade de *responder com agilidade* ao número crescente e às naturezas diversas das demandas direcionadas ao Estado: "A quantidade e a rapidez destas demandas, no entanto, são de tal ordem que nenhum sistema político, por mais eficiente que seja, pode a elas responder adequadamente" (Bobbio, 1984, p. 36).

Desde a primeira hora em que a pandemia de covid-19 se apresentou como um problema mundial, o que se viu foi a solicitação de que *especialistas* de todo o planeta se debruçassem sobre a doença causada pelo vírus para dar respostas ao problema. Respostas essas que, uma vez que teriam de ser compulsórias, entrariam inevitavelmente em choque com as práticas democráticas a que estava acostumada a grande maioria das sociedades democráticas que compõem a comunidade internacional. Esse choque disse respeito desde ao questionamento a procedimentos básicos como o uso de máscaras até aos mais determinantes, como a adesão aos protocolos de vacinação. Nesse processo, discussões acaloradas, as mais diversas, envolviam a esmagadora maioria da *massa não especialista*

da sociedade, em uma dinâmica em que, por exemplo, valores como liberdade e seu consequente exercício do livre-arbítrio eram invocados de formas distintas e mesmo controversas em adesão ou não às medidas decretadas pelos protocolos sanitários. Em sequência, a exigência sanitária de que se seguisse tais protocolos imputou aos poderes públicos uma proporção de demandas sociais para os quais nenhuma *estrutura burocrática* (como o campo *stricto sensu* da saúde), de nenhum governo e Estado, estava preparada. Isso resultou, como se viu, na *falta de agilidade*, na *lentidão* das respostas em todos os níveis, com uma progressão de dor e sofrimento cujas marcas e imagens atravessarão gerações.

Por todas essas questões, a experiência da pandemia de covid-19 estará por talvez pelo menos mais uma década na ordem do dia, suscitando questões vêm gerando investigações, pesquisas, debates e questionamentos que seguem de perto a dinâmica cotidiana das nossas sociedades, ainda que para a grande maioria de nós elas possam parecer anacrônicas ou mesmo pareçam não mais existir. Elas existem, contudo, obrigatoriamente no campo da política, para aqueles que assumem a responsabilidade da função pública de representação política na condução de questões e resolução de problemas afeitos à vida em sociedade. Assim como no campo do conhecimento científico, com os inúmeros estudos e pesquisas que se desdobraram a partir da urgência do cuidado com a vida que a emergência sanitária determinou. Nesse campo, a relação entre ciência e política se desvelou de forma exemplar.

Os textos que apresentamos nessa publicação refletem essa dinâmica, seja em reflexões de caráter mais propriamente teórico no campo jurídico-político, que buscam pensar as consequências futuras das decisões que em caráter de urgência e emergência foram exigidas no tempo presente no curso da pandemia (como aquelas presentes nos textos de Nania, Rodomonte e Mezzanotte), seja em reflexões que, sem deixar, obviamente, de estarem ancoradas em pressupostos teóricos, surgem privilegiadamente no campo da empiria, do olhar e ação do pesquisador demandados pelas questões práticas que a realidade da pandemia suscitou (como nos textos de Ludovica Durst, Erimaldo Nicácio, Maria Celeste Simões Marques e Pedro Claudio Cunha Bocayuva Cunha e Ilma Rezende).

No que diz respeito à contribuição do grupo romano, as reflexões envolvem temas relativos às consequências sociopolíticas da pandemia, estando presentes nos seguintes artigos: “Após a emergência sanitária: Notas sobre o princípio da proteção da saúde e do meio ambiente como valor constitucionalmente prioritário”, de Roberto Nania; “Democracia e relações entre Parlamento e governo durante a pandemia na Itália: Notas introdutórias para uma reflexão”, de Maria Grazia Rodomonte; “Fragilidade e fragmentação do direito à saúde em tempos de pandemia”, de Ludovica Durst; e “Participação: Uma forma de compensar o ‘déficit democrático’ pós-pandemia? Uma introdução”, de Paolo Mezzanotte.

O volume conta, ainda, com uma entrevista com a Dra. Carla Collicelli, especialista em sociologia da saúde, ex-vice-diretora do Centro de Estudos de Investimentos Sociais (Censis)<sup>15</sup> e responsável pelo objetivo 3 (Saúde e Bem-estar) da *Aliança Italiana para o*

---

<sup>15</sup> Centro Studi Investimenti Sociali, no original. Ver: <https://www.censis.it>

Editorial *Editorial*

*Desenvolvimento Sustentável (ASviS)*. Collicelli gentilmente se disponibilizou para avaliar a resiliência e a capacidade de recuperação do sistema de saúde após a pandemia, comentando também os recursos disponibilizados pelo Plano Nacional de Retomada e Resiliência (PNRR)<sup>16</sup> italiano no quadro mais geral da relação entre comunicação, ciência e democracia e o paradigma *one-health/saúde única* (OMS/FAO, 2008) – “um mundo, uma saúde”, conceito proposto para demonstrar a inseparabilidade da saúde humana, animal e ambiental. A professora Collicelli ensina Comunicação em Ciências Biomédicas na Sapienza.

Na contribuição que abre a sequência de artigos dos professores da Sapienza, “Após a emergência sanitária: Notas sobre o princípio da proteção da saúde e do ambiente como valor constitucionalmente prioritário”, Nania destaca a gradação dos direitos fundamentais, mostrando que a pandemia de covid-19 evidenciou como as categorias do constitucionalismo, em particular as formas de convivência entre a pluralidade dos cidadãos e os direitos fundamentais, são submetidas a uma dura prova de resistência diante de novas situações de ameaça à segurança coletiva. Em contextos como esse, configura-se uma ordem de valores constitucionais em termos de prioridade da combinação entre saúde e ambiente, especialmente tendo em vista a necessária inovação do sistema de produção.

Em “Democracia e relações entre Parlamento e governo durante a pandemia na Itália: Notas introdutórias para uma reflexão”, Rodomonte concentra-se nas mudanças induzidas na forma de governo italiana pela crise gerada pela pandemia, discutindo sobretudo o recurso generalizado aos decretos do presidente do Conselho dos Ministros (dPCM)<sup>17</sup> – sendo esse presidente o equivalente italiano ao primeiro-ministro – e aos decretos-lei, o que parece agravar a situação de marginalização do papel do Parlamento em benefício do Executivo e de seu chefe – e que, na verdade, já está em curso há algum tempo. A crise gerada pela pandemia insere-se em uma crise política e representativa que tem conduzido a uma progressiva redução da centralidade do papel parlamentar, que representa o traço típico da forma de governo concebida pela Assembleia Constituinte italiana na primeira metade do século XX. A autora propõe, assim, uma reflexão sobre as possibilidades de revigorar o Parlamento, se possível combinando as reformas com as alterações já introduzidas, relacionadas à redução do número de deputados.

Já em “Fragilidade e fragmentação do direito à saúde em tempos de pandemia”, Durst se debruça sobre os impactos sanitários, econômicos e sociais da pandemia sobre pessoas vulneráveis. O artigo examina aspectos da resposta dada pelo ordenamento jurídico italiano, especialmente o que diz respeito à proteção dos indivíduos vulneráveis e à garantia de seu acesso aos serviços de saúde, também à luz do cumprimento das garantias do próprio direito à saúde, que tem caráter constitucional, evitando assim tensões e a fragmentação da proteção causadas pela pandemia.

<sup>16</sup> Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, no original.

<sup>17</sup> Decreto del presidente del Consiglio dei Ministri, no original.

Por fim, Mezzanotte, em “Participação: Uma forma de compensar o ‘déficit democrático’ pós-pandemia? Uma introdução”, discute a participação como instrumento de democracia e forma de legitimação do poder e da participação na atividade administrativa, de modo a compensar a falta de democracia, especialmente após os processos de centralização do poder provocados pela crise da pandemia.

Do grupo brasileiro, contamos com publicações de pesquisas dos profs. Pedro Cláudio Cunha Bocayuva Cunha, Maria Celeste Simões Marques, Erimaldo Nicácio e Ilma Soares.

O artigo de Nicácio, “A saúde mental dos estudantes universitários no contexto da pandemia de covid-19: O caso da UFRJ”, inscreve-se no campo de reflexão e atuação da saúde mental, que se evidenciou, pode-se arriscar a dizer, como um *sintoma* que, mesmo não sendo de natureza físico-clínica determinante de internações, tomou proporções mundiais. É o que mostra, por exemplo, o relatório Global Mind Project (2023), que estabelece o *ranking* dos países mais afetados nesse sentido, expondo as dimensões do problema. Em uma escala do melhor para o pior entre 71 países<sup>18</sup>, a Itália ocupa o 11o lugar, enquanto o Brasil aparece na 68ª posição.

O artigo traz resultados da pesquisa Incidências Sociais e Subjetivas da Pandemia de Covid-19 e da Quarentena na Vida dos Estudantes de Graduação da UFRJ, perguntando-se sobre questões como a natureza da mudança operada na vida desses alunos a partir da pandemia e como responderam à excepcionalidade da situação que viveram. O texto permite constatar a universalidade das dificuldades vivenciadas durante a pandemia, como aquelas enfrentadas pelos estudantes da UFRJ e as que Brooks levanta em texto publicado na revista *Lancet* sobre o assunto, fazendo uma reflexão importante a propósito da pergunta: “Estariamos, como afirmou Hoof (2020) diante de uma segunda pandemia, a de transtornos mentais?”. Nicácio trata, ainda, da questão da medicalização do sofrimento.

Cunha e Marques, em “A experiência da UFRJ junto ao Plano Estadual de Enfrentamento à Covid-19 nas Favelas do Rio de Janeiro”, tratam do referido Plano com a participação de universidades do Rio de Janeiro durante a pandemia em articulação com organizações comunitárias do Complexo do Alemão, do Complexo da Maré, da Cidade de Deus, da Rocinha e da Santa Marta. A inserção do Núcleo de Políticas Públicas e Direitos Humanos (NEPP-DH) se deu pelo trabalho já realizado no Centro de Referência de Mulheres da Maré – Carminha Rosa (CRMM-CR) e no Centro de Referência para as Mulheres Suely de Souza Almeida (CRM-SSA), à luz da proposta do *Alô Maré*, ação de extensão universitária comunicacional remota, realizada com apoio da Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC) da UFRJ.

---

<sup>18</sup> “O documento foi elaborado a partir de enquetes feitas com 420 mil pessoas, em 71 países e em 13 idiomas, e usou um quociente de saúde mental que avalia capacidades cognitivas e emocionais, incluindo a habilidade de lidar com o estresse e de funcionar de forma produtiva”. CUPANI, Gabriela; AGÊNCIA EINSTEIN. Saúde mental dos brasileiros pós-pandemia é uma das piores do mundo: Um relatório internacional mostra que mais de um terço dos brasileiros está “angustiado”; os jovens com menos de 35 anos são os mais afetados. *CNN Brasil*, Saúde, 16 maio 2024. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/saude/saude-mental-dos-brasileiros-pos-pandemia-e-uma-das-piores-do-mundo/>



**Editorial** *Editorial*

O artigo de Rezende, “Representação política e soberania popular na pandemia de covid-19 no Brasil: Esboço para um estudo”, problematiza a relação entre soberania popular e representação política à luz da experiência da pandemia no Brasil, no contexto do Estado democrático de direito. Essa relação, própria de sociedades democráticas, se deu, durante a pandemia, em embate com o governo autoritário de então. O período surge como um laboratório privilegiado para estudos futuros do conceito de soberania popular, pois se observou um movimento da sociedade civil brasileira voltado para o autocuidado e envolvendo grupos populares organizados, grupos ligados a segmentos profissionais como saúde, educação, pesquisadores, entre outros atores.

\*\*\*

Para finalizar, gostaríamos de agradecer a ambos os grupos, tanto os colegas italianos (Maria Grazia Rodomonte, Ludovica Durst e Paolo Mezzanotte da Sapienza) quanto os colegas brasileiros (Erimaldo Nicácio, Ludmila Fontenele, Pedro Gabriel Godinho, Maria Celeste Simões Marques e Pedro Claudio Cunha Bocayuva Cunha), pela gentileza que pautou sempre nossas relações e pela adesão às propostas de trabalho no âmbito de nossa cooperação permitindo-nos oferecer ao leitor uma visão geral das principais questões levantadas pelo advento da pandemia na Itália e no Brasil. Agradecemos particularmente por esta publicação à direção do NEPP-DH, na gestão de Marques, e aos professores e editores da Revista Metaxy do PPDH/NEPP-DH; por terem, em condições circunstanciais adversas, contribuído, com mobilização de recursos materiais e humanos, para a publicação e circulação dos textos aqui apresentados. Muito obrigada. Ludmila Fontenele e Pedro Gabriel Godinho, por razões alheias às suas vontades, não puderam participar desta publicação. Agradecemos em especial à Maria Grazia Rodomonte e Ludovica Durst, que viabilizaram a articulação com o grupo italiano para que pudéssemos chegar a termo nesta publicação.

*Roberto Nania e Ilma Rezende*

Editores convidados do dossiê especial e coordenadores do projeto de cooperação Brasil-Itália que resultou nesta publicação.

**Ilma Rezende** é Professora aposentada da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Doutora pelo Programa de Pós-Graduação em Sociologia (PPGS) da Universidade de São Paulo (USP).

**Roberto Nania** é Professor do Departamento de Ciência Política da Universidade Sapienza de Roma (Itália).

**Como citar:**

REZENDE, Ilma; NANIA, Roberto. Brasil-Itália sobre a Covid-19: das questões passadas e presentes aos desafios futuros. *Revista Metaxy*, Rio de Janeiro, PPDH/NEPP-DH/UFRJ, v. 6, n. 6.1, p. 5-15, 2025. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/metaxy>



**ARTIGOS**

*ARTICLES*



## ARTIGO ARTICLE

## Após a Emergência Sanitária: Apontamentos sobre o princípio da proteção da saúde e do meio ambiente como valor constitucionalmente prioritário

*Tras la emergencia sanitaria: Notas sobre el principio de protección de la salud y el medio ambiente como valor constitucionalmente prioritario*

*After the Health Emergency: Notes on the Principle of Protecting Health and the Environment as a Constitutional Priority Value*

■ Roberto Nania

e-mail: roberto.nania@uniroma1.it

**Palavras-chave:** emergência epidemiológica, constitucionalismo, direitos fundamentais, técnicas de balanceamento, princípios supremos, ambiente, saúde, liberdades econômicas

**Palabras-clave:** emergencia epidemiológica, constitucionalismo, derechos fundamentales, técnicas de balanceamento, principios supremos, medio ambiente, salud, libertades económicas

**Keywords:** epidemiological emergency, constitutionalism, fundamental rights, balancing techniques, supreme principles, environment, health, economic freedoms

### Resumo

A epidemia de covid-19 evidenciou como as categorias do constitucionalismo, em especial no que se refere às formas de convivência da pluralidade de direitos fundamentais dos cidadãos, são pressionadas por novas situações de perigo à segurança coletiva, de modo que se vislumbra uma configuração da ordem de valores estabelecida na Constituição em termos da prioridade do conjunto de direitos saúde/meio ambiente, considerando, particularmente, a necessária inovação do sistema de produção.

### Abstract

The covid-19 epidemic has highlighted how the categories of constitutionalism, particularly the ways of coexistence among the plurality of citizens' fundamental rights, are being pressed by new situations of danger to collective security; hence, a configuration of the order of values set in the constitution in terms of prioritizing the health/environment pair is emerging, particularly in view of the necessary innovation of the production system.

## **A premissa: o pluralismo constitucional dos direitos fundamentais e o cânone compositivo do balanceamento de valores**

Voltando a refletir sobre a já passada pandemia de covid-19, talvez seja útil partir de algumas conquistas no campo dos direitos fundamentais que pareciam consolidadas, tanto na teoria quanto na prática, na Itália e em outras democracias regidas pelos princípios do constitucionalismo.

Reportamo-nos àquele argumento amplamente compartilhado segundo o qual a característica mais significativa da Constituição italiana no segundo pós-guerra se encontra na codificação de um leque de direitos fundamentais da pessoa humana, sem termos de comparação com os parcos enunciados sobre o assunto que compunham o conjunto de normas da era monárquica. Sem dúvida, é sempre bom lembrar que em nossa Constituição se somam as diversas gerações de direitos que foram se aprimorando historicamente: as liberdades e direitos de derivação liberal (da liberdade nas prisões à proteção das liberdades econômicas e da propriedade privada etc.), os direitos sociais (do direito ao trabalho ao direito à previdência e assistência social etc.), os direitos políticos típicos de uma ordem democrática plenamente articulada em torno do eixo da soberania popular (dos direitos associativos ao direito universal ao voto etc.)<sup>1</sup>.

Além disso, no curso da experiência republicana, também se consagrou a convicção de que futuros e novos direitos, ainda que não expressamente previstos, podem ser concebidos por meio da interpretação dos princípios fundamentais da Constituição, em especial no que se refere ao artigo 2º, em que tal disposição, mediante formulação oportunamente indeterminada e, portanto, aberta a necessidades supervenientes de proteção, reconhece e garante os *direitos invioláveis do homem como indivíduo nas formações sociais em que sua personalidade se desenvolve* (direitos esses que vão desde o direito à imagem até o direito à identidade – inclusive do ponto de vista sexual –, o direito à vida, o direito à moradia, etc.).

Era inimaginável que a convivência concreta e a efetiva realização dessa pluralidade de direitos de diferentes matrizes histórico-políticas e estruturas jurídicas fossem totalmente desprovidas de aspectos problemáticos. Em primeiro lugar, porque suas exigências de implementação não prescindem dos interesses coletivos e institucionais – pensemos nos condicionamentos financeiros no caso dos direitos sociais e na proteção da segurança pública no caso das liberdades individuais<sup>2</sup>. Mas também por seu impacto no balanceamento global do conjunto de direitos fundamentais e, em particular, nos direitos nesses envolvidos e que poderiam evidenciar uma relação potencialmente antagônica entre eles. Por exemplo, o direito à vida do nascituro e à proteção da saúde psicofísica da mãe, o direito à proteção do trabalho em relação à liberdade organizacional da empresa ou o direito à

<sup>1</sup> Sobre o tema, ver Nania (2019).

<sup>2</sup> Sobre a relação entre direitos sociais e a alocação de recursos financeiros, em particular no que se refere ao esquema de *desequilíbrio desigual* em relação ao direito à saúde, ver Luciani (1995). Sobre os diferentes aspectos da relação entre liberdade constitucional e segurança, ver Durst (2019).

autodeterminação pessoal em relação às necessidades de preservar a saúde coletiva, assim como os direitos aos tratamentos de saúde, à liberdade religiosa, ao esquecimento, à informação, à reunião e à liberdade de circulação.

Sem continuar com os exemplos, há, porém, que se acrescentar que, como sabido, diante de tal complexidade das proteções constitucionais, elaborou-se – na esteira das práticas norte-americanas originárias – o cânone do *balanceamento* dos direitos fundamentais. Esse foi assumido, juntamente com os critérios de adequação, necessidade e proporcionalidade, como cânone vinculante, submetendo as diretrizes políticas e legislativas e, como tal, podendo ser posteriormente analisado pela Corte Constitucional italiana como parte do teste de razoabilidade das classificações legislativas.

Não é possível, aqui, dar conta do panorama jurisprudencial variado e da diversidade da casuística em matéria de ponderação e balanceamento de direitos<sup>3</sup>. Em poucas palavras, basta dizer que o critério de decisão mencionado deve, por si só, excluir que na Constituição haja sustentação para a ideia de hierarquias prescritivas pré-estabelecidas, isto é, que disponham de modo vertical a ordem dos valores constitucionais, arriscando, portanto, dispensar – quase que automaticamente – a visão do especialista no assunto, não lhe deixando outra incumbência senão aquela de afirmar a imediata prevalência de um princípio constitucional em relação a outras posições que lhes possam ser contrárias, mesmo que esses também estejam constitucionalmente arraigados e protegidos.

Desse ponto de vista, a teoria dos *princípios supremos* da Constituição<sup>4</sup> também não poderia ajudar, uma vez que os direitos fundamentais, qualquer que fosse sua filiação geracional, seriam invariavelmente redutíveis aos mesmos princípios supremos formulados na Constituição, tendo sua origem nos grandes valores que justificam sua supremacia substancial (dignidade, liberdade, igualdade). Portanto, ainda que quiséssemos transferir os casos problemáticos para o plano mais compreensível dos princípios supremos, dificilmente – ao menos naquilo que se refere às controvérsias que insurgem no interior do nosso ordenamento jurídico – poderíamos derivar desses soluções esclarecedoras e de mais fácil aceitação.

Trata-se, portanto, de uma metodologia que parte do pressuposto de que a coexistência entre direitos é um fato intrínseco à abordagem pluralista da Constituição, sendo por isso inevitável no exercício da discricionariedade política, bem como no exercício do controle de constitucionalidade das leis (mas também no controle da atividade da administração pública), uma perspectiva comparativa entre os direitos envolvidos de tempos em tempos e entre as diferentes expectativas de proteção. Em particular, isso significa que o tratamento (hipoteticamente favorável) de um direito não pode, em caso algum, escapar a um teste de tolerabilidade em relação a outras situações constitucionalmente protegidas em termos, como já dito, da razoabilidade das conseqüentes limitações impostas a outros direitos e, em qualquer caso, em termos de verificação da preservação do núcleo essencial desses últimos.

<sup>3</sup> Para um panorama geral, ver Morrone (2014) e Pino (2017).

<sup>4</sup> Sobre a categoria dos *princípios supremos*, ver Faraguna (2015).



Como se pode ver, isso confirma que na base do cânone do balanceamento está a ideia de que o confronto entre direitos constitucionais não pode ser inspirado por uma lógica de exclusão recíproca, mas deve buscar um equilibrado comedimento como fruto do exercício que tal confronto encerra (além dos limites específicos estabelecidos pelo próprio texto constitucional), consagrando assim, a partir de casos concretos, o princípio constitucional da harmonização entre a multiplicidade dos direitos fundamentais.

Como confirmou a Corte em célebre sentença<sup>5</sup> sobre o caso de uma siderúrgica que viu a demanda pela proteção do meio ambiente e da saúde da população e dos próprios trabalhadores contrapor-se à da continuidade da produção da empresa, especialmente tendo em vista a preservação do direito ao trabalho dos mesmos trabalhadores, a lógica do balanceamento implica que nenhum direito está legitimado reivindicar uma atitude “tirânica”, isto é, uma reivindicação tão absoluta e absorvente que determine uma submissão quase automática de todos os outros direitos e interesses que o confrontem.

### **Um reconhecimento: a eclosão da pandemia e a remodulação da interação entre direitos constitucionais.**

Retomando o ponto inicial, o sistema de balanceamento de direitos, como era inevitável, foi submetido à uma dura prova pela eclosão da pandemia e pela crise por ela gerada.

É compreensível que se faça alusão ao caráter de prioridade que, dada a natureza dramática da emergência sanitária, assumiu naquela grave circunstância o objetivo de proteger a saúde coletiva, se não a própria sobrevivência da comunidade nacional, atingindo grande parte dos direitos fundamentais: à liberdade de circulação, de reunião, de culto, de autodeterminação no domínio da saúde (pelo menos para as categorias sujeitas à vacinação obrigatória), de trabalho e de desenvolvimento empresarial (a suspensão das atividades produtivas consideradas não essenciais) e à participação política (a referência aqui é ao adiamento das eleições administrativas).

No entanto, essa urgência não levou à adoção de medidas de suspensão dos direitos de liberdade destinadas a formalizar a inatividade das garantias constitucionais correlatas durante a fase emergencial. Por outro lado, a Constituição italiana leva em consideração, como exceção à devida rigidez dos preceitos relativos às garantias constitucionais do cidadão, apenas o estado de guerra, admitindo-se nesse caso que, por força da declaração adequada e prévia do Parlamento, o governo tem competência para adotar decretos-leis que contenham, como amplamente compartilhado nos meios científicos, as medidas necessárias suspensivas ao exercício dos direitos fundamentais. Tal lacuna resultou na impossibilidade não apenas de se proceder a uma aplicação análoga da disciplina constitucional do estado de guerra, mas também de ultrapassar os limites das possibilidades definidas na disposição geral do texto constitucional por meio de instrumentos normativos *extra ordinem*.

---

<sup>5</sup> A sentença da Corte constitucional mencionada neste texto é a nº 85 de 2013.

Assim, as intervenções de combate à emergência da covid-19, como já ocorrera nos anos 1970, quando dos episódios de violência política e criminal em nosso país<sup>6</sup>, tornaram-se possíveis justamente no âmbito de aplicação das cláusulas que limitam os direitos de liberdade mencionados acima. Da mesma forma, foi observado o critério usual de avaliação das medidas em questão do ponto de vista da razoabilidade, critério esse também considerado em consonância com as perspectivas científicas relativas ao equilíbrio efetivo entre a proteção da saúde coletiva e outros direitos de ordem constitucional<sup>7</sup>. Contudo, esse esforço de continuidade conceitual, quase de normalização constitucional da excepcionalidade, revela uma ordem de valores à qual a emergência epidemiológica imprimiu, ainda que temporariamente, uma marca gradualista que legitima a compatibilidade constitucional das restrições, apesar da extensão excepcional e contemporânea ao longo de uma gama tão extensa de direitos fundamentais.

Resta saber se, ainda que terminada, a fase emergencial da covid-19, tendo em vista a dramaticidade da experiência, não tenha *selado*, como disse Leopoldo Elia, o *status* da proteção da saúde e do meio ambiente como princípio supremo na complexa topografia constitucional. Isso obviamente não para rejeitar, uma vez superada a fase emergencial da pandemia, a convivência com a imprescindível proteção das liberdades e dos direitos que são parte integrante e irrenunciável da identidade constitucional italiana, mas para reconhecer plenamente seu poder de orientação durante confrontos que envolvam escolhas coletivas que, precisamente diante das questões críticas denunciadas pelo fato pregresso, possam ser apresentar como inevitáveis.

**A perspectiva: a longa onda da emergência sanitária e o valor axiológico do princípio constitucional da proteção ambiental e da saúde individual/coletiva (com especial atenção ao impacto sobre as formas de exercício das liberdades econômicas)**

Não é por acaso que a longa onda da pandemia levou à recente revisão dos artigos 9º e 41 da Constituição (lei constitucional nº 1/2022). A revisão do primeiro tratou da inserção explícita da proteção ambiental entre os princípios fundamentais de nossa Constituição, bem como da proteção da biodiversidade, dos ecossistemas, do interesse das gerações futuras e dos animais. A revisão do segundo, por sua vez, reformulou a sequência de interesses que circunscrevem o exercício das liberdades econômicas, dispondo que essas, além de não serem conflitantes com a utilidade social, não podem se desenvolver *de modo a causar danos à saúde, ao meio ambiente*, bem como aos valores já anteriormente codificados de segurança, liberdade e dignidade humana. Além disso, no 3º parágrafo do art. 41 o meio ambiente foi acrescentado ao rol de finalidades a serem alcançadas pela atividade pública de controle e planejamento das atividades econômicas.

<sup>6</sup> Sobre esse ponto, em uma perspectiva retrospectiva, ver Nania (1989).

<sup>7</sup> A esse propósito, ver os acórdãos do Tribunal Constitucional nº 198/ 2021 e nº 14/ 2023 (este último também com particular relevância para a conotação médico-científica das opções legislativas). Considerações muito eficazes sobre a linha distintiva entre limitação e suspensão de direitos fundamentais podem ser lidas em Pierigili (2023).

## Artigo Article

Dessa forma, aquilo que fora confinado ao âmbito doutrinário e jurisprudencial se revelou à plena luz da textualidade constitucional por meio da adequada ampliação do significado dos enunciados constitucionais: ou seja, a importância específica atribuída no arcabouço constitucional à preservação da saúde coletiva, bem como a inserção da proteção ambiental no âmbito do art. 9º (mesmo na redação original que se referia apenas à paisagem<sup>8</sup>) e seu pertencimento ao conteúdo das cláusulas de compatibilidade social das atividades econômicas a que se refere o art. 41 da Constituição.

Por outro lado, não se pode desconsiderar que uma carta constitucional, mesmo diante do potencial inerente à interpretação evolutiva/adaptativa adotada nos meios doutrinários e judiciais e dos avanços registrados em desenvolvimentos legislativos concretos (pense-se em legislação, tanto administrativa quanto criminal, voltada à proteção ambiental), também deve ser capaz de ter identidade própria, evitando assim omissões e enunciados anacrônicos demasiadamente fora de contexto no que diz respeito à sensibilidade coletiva e demasiadamente retrógrados no panorama comparativo das declarações constitucionais em que se faz presente a verbalização do valor do meio ambiente, incluindo a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia e o seu artigo 37.

Para além das preocupações, por assim dizer, de estética constitucional, é inegável que por meio da adequada revisão constitucional se tenha confirmado o propósito de consolidar a primazia axiológica do conjunto meio ambiente/saúde. Isso não significa deixar de lado, ao menos quando estão em jogo os valores em questão, a perspectiva considerada demasiadamente possibilista do balanceamento de direitos e, desse modo, uma alternativa conciliatória que teria o mérito de contornar a crítica sobre relativizar a virtude do caráter prescritivo, ou pelo menos de relativizar o cânone de salvaguarda que deve reger a matéria.

Não se pode negar que essa percepção da revisão constitucional tenha motivações muito sérias, se levarmos em conta a extensão dos riscos ambientais e climáticos (com as correlatas consequências à saúde e à segurança da coletividade) que se vem constatando, independentemente do conhecimento de que as ações individuais nesse sentido, dada a natureza de tais fenômenos, devem refletir-se em compromissos assumidos e praticados na dimensão transnacional. Todavia, dificilmente se pode supor que determinações públicas, na medida em que se baseiam em argumentos ambientais, possam por isso mesmo libertar-se dos cânones da razoabilidade e da proporcionalidade; embora seja mais plausível considerar que a comparação entre fatores diferentemente posicionados na complexa axiologia constitucional (pense-se na relação entre o meio ambiente e as relações econômicas) implica uma avaliação particularmente rigorosa quanto a uma efetiva solução prática de balanceamento de direitos.

---

<sup>8</sup> N.T.: A redação original do artigo 9º da Constituição italiana referia-se, em seu enunciado, somente à palavra *paisagem*: "Art. 9º- La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica. Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione". O enunciado foi mantido, acrescentando-se o conteúdo relativo ao meio ambiente e o interesse das gerações futuras, alinhando-se à discussão das questões ambientais e climáticas: "Tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni. La legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali". A modificação do referido artigo foi publicada no Diário Oficial italiano (*Gazzetta Ufficiale*), n. 44 de 22 de fevereiro de 2022. Ver: <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01331845.pdf>

Para além dessas eventuais implicações de caráter prático em termos da reformulação do critério de balanceamento, é certo que a reforma constitucional não pode senão expressar implicações adicionais também no que diz respeito ao exercício de outras liberdades constitucionais, de modo que, afirmando seu papel qualificador de uma ordem liberal-democrática, seja assegurada a sua sustentabilidade no que se refere à defesa do meio ambiente. Para ficar no exemplo mais paradigmático, deve-se dizer que, no que diz respeito ao exercício da liberdade de empresa, a direção atestada pela Constituição, como demonstrado pelas medidas implementadas em nome da recuperação e da resiliência pós-pandemia, requer a transformação do sistema de economia de mercado, inclusive em virtude de políticas públicas de incentivo à transição para processos de produção inovadores que sejam capazes de recompor o abismo que vem se consumando entre os valores do meio ambiente e os do desenvolvimento.

**Roberto Nania** é Professor do Departamento de Ciência Política da Universidade Sapienza de Roma (Itália).

#### Referências

- DURST, Ludovica. **Introduzione al ruolo della “sicurezza” nel sistema dei diritti fondamentali**. Roma: Aracne, 2019.
- FARAGUNA, Pietro. **Ai confini della Costituzione**: Principi supremi e identità costituzionale. Milão: F. Angeli, 2015.
- LUCIANI, Massimo. Sui diritti sociali. **Studi Mazziotti**. Pádua: Cedam, 1995.
- MORRONE, Andrea. **Il bilanciamento nello Stato costituzionale**. Turim: Giappichelli, 2014.
- NANIA, Roberto. **La libertà individuale nell’esperienza costituzionale italiana**. Turim: Giappichelli, 1989.
- NANIA, Roberto. Sui diritti fondamentali nella vicenda evolutiva del costituzionalismo, Atti della giornata di studi in onore di P. Ridola. **Riv. Sc. Giur.**, n. 10, 2019.
- PIERGIGLI, Valeria. *Limitazioni o sospensioni?* Riflessioni postume sulla compressione dei diritti al tempo del Covid-19. **DPCE Online**, v. 60, n. 3, p. 2597-2622, 2023.
- PINO, Girogio. Conflitto e bilanciamento tra diritti fondamentali. **Ragione pratica**, n. 1, 2017.

#### Como citar:

NANIA, Roberto. Após a Emergência Sanitária: Apontamentos sobre o princípio da proteção da saúde e do meio ambiente como valor constitucionalmente prioritário. *Revista Metaxy*, Rio de Janeiro, PPDH/NEPP-DH/UFRJ, v. 6, n. 6.1, p. 17-23, 2025. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/metaxy>



## ARTIGO ARTICLE

## Democracia e relações entre Parlamento e governo durante a pandemia na Itália: Notas introdutórias para uma reflexão<sup>1</sup>

*Democracia y relaciones entre Parlamento y gobierno durante la pandemia en Italia: Notas introductorias para una reflexión*

*Democracy and the Relationship between Parliament and Government during the pandemic in Italy: Introductory Notes for Reflection*

■ Maria Grazia Rodomonte

e-mail: mariagrazia.rodomonte@uniroma1.it

### Resumo

**Palavras-chave:** democracia, crise pandêmica, formas de governo

O ensaio trata das mudanças induzidas na forma de governo italiana pela recente crise pandêmica. O uso generalizado de decretos do primeiro-ministro (dPCM) e decretos legislativos parece exacerbar a marginalização do papel do Parlamento em benefício do Executivo e de seu líder, que na realidade já está em andamento há algum tempo. A crise pandêmica é, na verdade, parte de uma crise política e de representação que levou à redução progressiva da centralidade do papel parlamentar, uma característica típica da forma de governo concebida por nossa Assembleia Constituinte. Isso nos leva, portanto, a refletir sobre as possibilidades de “revigorar” o Parlamento, se possível combinando reformas com as mudanças que já ocorreram, relacionadas à redução do número de parlamentares.

**Palabras-clave:** democracia, crisis pandémica, formas de gobierno

### Abstract

**Keywords:** democracy, pandemic crisis, form of government

The essay concerns the changes induced in the Italian form of government by the recent pandemic crisis. The widespread use of Prime Ministerial decrees (dPCM) and legislative decrees seems to exacerbate that marginalization of the role of Parliament to the advantage of the Executive and its head, which in reality has already been underway for some time. The pandemic crisis is in fact part of a crisis of politics and representation which has led to progressively reducing the centrality of the parliamentary role which represents the typical feature of the form of government designed by our Constituent Assembly. This therefore leads us to reflect on the possibilities of “reinvigorating” Parliament, if possible, by combining any reforms with the changes that have already occurred, relating to the reduction in the number of parliamentarians.

<sup>1</sup> Este artigo é parte da intervenção no seminário “A crise sanitária entre princípios regulatórios e decisões políticas: Comparando experiências entre Itália e Brasil”, realizado graças ao acordo de cooperação científica internacional com a Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) em 29 de setembro de 2022. Alguns temas e reflexões já constam no ensaio *Il Parlamento oggi: dalla centralità alla marginalizzazione?*, publicado pela autora na revista *Nomos: Le attualità nel diritto* em março de 2021.

## Artigo Article

## 1.

A pandemia de covid-19, além de ter tido efeitos dramáticos na saúde e na vida coletiva em nível global, levou a uma convulsão sem precedentes de nossas democracias, trazendo à tona, muitas vezes, entraves já presentes nos sistemas democráticos mais instáveis, mas também naqueles tradicionalmente mais consolidados, como são – ou deveriam ser – os ocidentais. Se sobre isso não há dúvidas, tem-se, por outro lado, o fato de que o *efeito telúrico* induzido pela pandemia possa também representar uma oportunidade, ou melhor, um desafio para o desenvolvimento de respostas [pelos sistemas democráticos] à fase pós-pandemia. Portanto, longe de aderir à ideia de que essa pode justificar um perigoso prolongamento da fase de emergência, para além da própria emergência, a pandemia e suas consequências devem antes representar uma oportunidade para se repensar de forma geral a democracia e a soberania. Como já dito, “a emergência é de fato o contexto em que, a partir de vulnerabilidades, é possível articular cenários alternativos sólidos” (MALVICINI et al., 2020, p. 16), passando das respostas de emergência à definição de soluções emergentes.

Tendo em vista orientar possíveis respostas a essa nova fase, pelos desafios que apresenta e por agora estarmos conscientes de que novas emergências sanitárias ou não sanitárias poderão surgir no futuro, faz-se necessário traçar as coordenadas *constitucionais* no âmbito das quais se mover. Gaetano Silvestri (2020) tem razão, portanto, ao assinalar que nosso sistema jurídico, situado na tensão de uma dicotomia histórica sempre possível entre um Estado reconhecido como detentor de um poder soberano absoluto e um Estado que, inversamente, admite que a soberania tem limites estabelecidos pelo reconhecimento de uma lei fundamental (p. 22), coloca-se entre os sistemas do segundo tipo. Não por acaso, o artigo 1º da Constituição italiana fala em soberania que pertence ao povo nas formas e nos limites da Constituição. Dar conta dessa posição é essencial porque se, por um lado, as restrições [durante a] emergência sanitária, [tanto] aos direitos e liberdades [quanto] ao princípio da separação e do equilíbrio de poderes, parecem inevitáveis, o que pode mudar, com consequências que não são de modo algum secundárias, é a base das próprias restrições. De fato, se, na esteira do pensamento hegeliano, a essência do Estado está nas fases de exceção e, portanto, “o ponto de partida (teórico) é que se a essência da soberania só pode ser apreendida na situação de necessidade urgente, qualificada como ‘estado de exceção’, o ponto de chegada (prático) é que a inquestionabilidade do decisor torna potencialmente ilimitadas as intervenções derogatórias” (SILVESTRI, 2020, p. 22), qualquer forma de controle sobre as decisões tomadas pelo poder político também estaria excluída.

Essa reconstrução teórica é relevante para entender aquela que foi a tendência irrompida, especialmente, nos primeiros meses da emergência sanitária na Itália. Segundo Silvestri, a prevalência do Executivo sobre o Legislativo que veio a se estabelecer seria, portanto, imputada não apenas – e não simplesmente – ao maior conhecimento técnico e à maior velocidade decisória do primeiro, mas também a uma ideia de Estado soberano que, embora atribuída ao *Ancien Régime* e nunca de todo superada, corrobora o argumento da primazia do Executivo sobre [o Legislativo como] órgão representativo.



Essa é, obviamente, uma sugestão, uma leitura possível do que aconteceu, com a qual se pode concordar ou não. É, contudo, inegavelmente, uma perspectiva de análise particularmente interessante, pois permite não apenas interpretar o que aconteceu durante a pandemia, mas também direcionar corretamente os desenvolvimentos futuros.

## 2.

Como mencionado anteriormente, na Itália a pandemia não fez mais do que aguçar algumas distorções na forma de governo que já existiam na fase precedente, reforçando a ideia da prevalência do papel do Executivo em relação ao Legislativo. Em particular, precisamente [*pelo caráter emergencial*] da covid-19, recorreu-se ao [*dispositivo*] do decreto-lei e ao instrumento muito mais problemático do decreto do Presidente do Conselho de Ministros (dPCM), mesmo com a sobreposição de instrumentos regulamentares adicionais (portarias ministeriais, portarias de proteção civil, decretos regionais e municipais), com a consequência de ter também agravado o caos do sistema de fontes e as inúmeras sobreposições de intervenções que têm afetado a relação entre o Estado e as Regiões (BRUNELLI, 2021).

Para além da utilização do instrumento dPCM<sup>2</sup> e da baixa adesão às coordenadas constitucionais dos instrumentos adotados na primeira fase da emergência, com o retorno ao uso do decreto-lei em primeira instância, não se pode ignorar todos os indicadores [*que evidenciam*] a redução do papel das Câmaras. Porém, como foi corretamente assinalado, é inegável que “a diminuição da autoridade de nossas Câmaras e a perda de seu peso no sistema institucional não se originaram com a emergência [*sanitária*] causada pelo coronavírus, mas vêm de longa data” (LIPPOLIS, 2021, p. 277). A crise gerada pela pandemia parece, assim, ter contribuído, principalmente, para agravar distorções que já se verificavam há algum tempo, devendo-se, porém, assinalar a centralização crescente do processo decisório nas mãos do governo e, com ela, a marginalização do papel parlamentar que tem caracterizado este período. Além disso, o fato de muitas vezes ter sido necessário proceder à limitação de direitos constitucionalmente previstos, em relação aos quais a garantia de reservas legais absolutas colocaria a instituição representativa no centro dos processos decisórios, torna-se portanto necessário refletir – com particular prudência – sobre os processos em curso. Não cabe aqui discutir o correto uso do decreto-lei e sua relação, por vezes polêmica e não isenta de críticas, com o instrumento do dPCM, muito discutido nos últimos anos na Itália. Certo é que a situação de crise resultante [*da pandemia*] levou inevitavelmente ao recurso daqueles instrumentos – os decretos-leis – que a Carta Constitucional prevê, mas que parecem estar parcialmente desgastados pela utilização, ou melhor, pelo abuso que deles tem sido feito nos últimos anos em que foram transformados em instrumentos ordinários de política governamental, [*em verdadeiros*] projetos de lei com iniciativa reforçada,

---

<sup>2</sup> Sobre a natureza do ato (dPCM) a que se recorreu em particular no período da pandemia, não se pode esquecer o acórdão nº 198/ 2021, do Tribunal Constitucional. Naquela ocasião, o Tribunal rejeitou a questão da ilegitimidade constitucional relativa à existência de uma delegação substancial de função legislativa por um decreto-lei em um ato administrativo como o dPCM, com base em dois argumentos fundamentais: o decreto-lei nº 19/2020 tipificou de forma suficientemente clara as medidas restritivas a serem adotadas posteriormente por meio do dPCM; e poder conferido ao Presidente do Conselho pelo Decreto-Lei em questão no processo de constitucionalidade foi atribuído à discricionariedade administrativa. Ver, entre outros, Arcuri (19/01/2022).

## Artigo Article

determinando um claro desvio em relação ao desenho constitucional originário relativo ao decreto-lei e abrindo caminho para o uso extensivo do instrumento do dPCM.

**3.**

Além do uso recorrente do recurso ao dPCM, algumas práticas já difundidas no passado agravaram-se no período da pandemia. Basta pensar que em 2020 a atividade parlamentar esteve quase inteiramente voltada à aprovação de leis de conversão de decretos-leis, tendo se caracterizado por uma constante atividade *adicional* de inúmeras alterações precisamente na fase de conversão. Essa prática foi também acompanhada por aquela de fundir vários decretos-leis em um único e convertê-los em uma única lei de conversão. Essa última não era desconhecida, porém acentuou-se seriamente durante a pandemia, do ponto de vista tanto quantitativo como qualitativo. Em síntese, assistimos a um fenômeno de estabilização de práticas já presentes e orientadas para a afirmação do chamado monocameralismo. A esse, seguiu-se o fenômeno do progressivo *deslocamento* para o uso preponderante de instrumentos extraordinários, ou seja, os já referidos dPCMs, caracterizados pelo reforço não apenas do Executivo como um todo, mas privilegiadamente de seu dirigente máximo. Uma forma de personalização e verticalização do órgão de governo que parece representar com toda a probabilidade a repercussão mais direta e imediata da progressiva normalização do uso do instrumento do decreto de emergência, mostrando como situações extraordinárias exacerbam “a propensão a realocar a função representativa nas mãos de um corpo monocrático” (NICOTRA, 2021, p. 163). O desequilíbrio a favor do corpo monocrático dentro do governo, que tem sido acompanhado pelo agudizamento de uma posição acessória do Parlamento em relação a este último, representa, portanto, um elemento de indubitável transformação da nossa forma de governo. Para além desse panorama, contudo, o mais interessante para nossos propósitos é compreender se a consequente marginalização da função parlamentar, evidente sobretudo na primeira fase da pandemia, representa um novo capítulo de um evento já em curso ou pode se tornar uma *janela de oportunidade*, como alguns têm argumentado. Nesse último caso, seria possível que justamente esses mesmos eventos fossem capazes de desencadear processos de transformação que não foram bem-sucedidos no passado, sendo capazes, possivelmente, de ter uma conexão com as transformações estruturais provocadas pela recente reforma constitucional sobre a redução do número de parlamentares<sup>3</sup>.

**4.**

A oportunidade de mudança de rumo baseia-se no reconhecimento quase unânime da necessidade de assegurar um papel central para a instituição parlamentar

---

<sup>3</sup> Redução introduzida pela lei constitucional nº 1, de 19 de outubro de 2020: “Alterações aos artigos 56.º, 57.º e 59.º da Constituição sobre a redução do número de parlamentares”, que reduziu o número de deputados de 630 para 400 e de senadores de 315 para 200. A reforma entrou em vigor com o início da nova legislatura (XIX), na sequência das eleições de 25 de setembro de 2022 para a renovação das duas câmaras do Parlamento.

em nosso sistema [político] e de encontrar soluções adequadas à sua finalidade. Segundo uma imagem apropriada, o Parlamento é, sem dúvida, *um bem público essencial* do qual certamente não podemos prescindir. Não há como discordar da advertência de que se o Parlamento “não existe, ou é marginalizado, estamos todos menos protegidos”, considerando-se os equilíbrios necessários entre direitos “ou entre direitos e deveres ou [ainda] entre diferentes necessidades representadas a nível técnico – pense-se na alternativa do diabo entre saúde e crescimento econômico – e [os riscos caso] as delicadas avaliações em termos de proporcionalidade que cada medida pressupõe forem realizadas por poucos, de forma obscura e, portanto, sem que seja fácil identificar e fazer cumprir as responsabilidades pertinentes” (LUPO, 2020, pp. 140-141). Fortalecer o Parlamento, recuperar seu papel decisório em nossa forma de governo, significa revigorar e proteger a própria democracia, e representa, portanto, conforme reconhecimento unânime, um objetivo inquestionável.

Identificar possíveis soluções para esse problema é, contudo, mais complexo. Não há dúvida de que nessa perspectiva todos os instrumentos capazes de restaurar a centralidade do Parlamento no processo decisório desempenharão um papel fundamental. Essa necessidade é demonstrada não apenas pelos eventos da crise sanitária, que nos confrontou com a necessidade de intervenções rápidas e flexíveis, mas também pelas fases de funcionamento normal do sistema [político,] caracterizadas, como é sabido, pela utilização extensiva do instrumento do decreto de emergência para os determinados tempos de aprovação que o caracterizam. É perfeitamente plausível, portanto, acreditar que no futuro a utilização do decreto-lei continuará sendo uma das principais formas de implementar a orientação política. Por conseguinte, é essencial assegurar que o Parlamento disponha de instrumentos de decisão *informados e conscientes*. Para tanto, tem-se observado, com razão, que é imprescindível ampliar todas as ferramentas para o conhecimento aprofundado [das matérias legislativas em questão], mesmo considerados os prazos apertados estabelecidos para a conversão de decretos-leis. Isso, em outros termos, deveria se traduzir na valorização do papel que poderiam desempenhar as comissões de caráter consultivo, bem como outras formas de consulta que já demonstraram ter um impacto bastante positivo. Note-se, em particular, a recente alteração introduzida no Regimento da Comissão Parlamentar para Assuntos Regionais, que prevê uma forma de consulta organizada junto aos representantes das autonomias territoriais<sup>4,5</sup>. Tratar-se-ia, portanto, de influir sobre os regulamentos

---

<sup>4</sup> Sobre os pontos referidos, ver *La legislazione tra Stato, regione e Unione Europea: Rapporto 2021*, publicado pelo Osservatorio sulla legislazione em colaboração com o serviço de estudos do Senado da República. O relatório, em suas páginas 16 e 17, também fala sobre a possibilidade de prever novas formas de diálogo estruturado e consulta com a sociedade civil.

<sup>5</sup> N.T.: As regiões com um estatuto especial (Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, Trentino-Alto Adige/Südtirol, Friuli Venezia Giulia, Sicília e Sardenha) estão previstas na Carta Constitucional (em seu art. 116), que, tendo em conta razões históricas e geográficas específicas, garante a cada uma delas formas particulares de autonomia. Os poderes legislativos e administrativos, bem como o sistema financeiro, regem-se, para cada um, pelo estatuto e pelas normas de execução. Os regulamentos das Regiões com estatutos especiais e das Províncias Autônomas de Trento e Bolzano regem-se pelos respectivos estatutos e pelas regras para a sua aplicação. Ver: *Autonomie territoriali e finanza locale – Le regioni a statuto speciale*. Camera de deputati, documentazione parlamentari. Disponível em: [https://temi.camera.it/leg18/temi/tl18\\_le\\_regioni\\_a\\_statuto\\_speciale.html](https://temi.camera.it/leg18/temi/tl18_le_regioni_a_statuto_speciale.html)

## Artigo Article

parlamentares, aproveitando-se da necessidade de intervir nos mesmos, como resultado das alterações necessárias após a redução do número de parlamentares em consequência do disposto na lei constitucional nº 1/2020. Ainda com relação às mudanças a serem feitas no regimento parlamentar pela doutrina, destaca-se que o papel decisório das Câmaras poderia se beneficiar de um necessário repensar das comissões. Nessa perspectiva, a redução e reorganização das comissões permanentes da Câmara dos Deputados e do Senado, tornadas necessárias pela redução do número de parlamentares<sup>6</sup>, também poderiam ser acompanhadas da previsão de novas comissões bicamerais, com composição menor do que as atuais, às quais poderiam ser confiadas funções de controle. O problema da redução do número de parlamentares e da menor representatividade dela derivada, concernente, em particular, ao Senado – e acompanhada pela reforma que equiparou o eleitorado ativo da Câmara dos Deputados e do Senado<sup>7</sup> – tornaria ainda necessária uma intervenção visando defender a existência de dois poderes parlamentares. Desse ponto de vista, seria altamente desejável, como já observado, fazer do Senado o lugar de conexão com o pluralismo territorial, cuja ausência se faz sentir e que parece hoje justificar-se ainda mais à luz de uma redução numérica que provavelmente se manterá e que se traduz em um mero *corte linear* não justificado, ainda que perante um repensar das funções e da composição da segunda Câmara. Os obstáculos que impediram de levar a termo essa modificação constitucional permanecem até hoje presentes, mesmo que ela tenha sido desde sempre considerada fundamental. Por outro lado, há quem acredite que com as últimas reformas a possibilidade de modificação do nosso bicameralismo foi soterrada, ainda que não tenha diminuído a necessidade de representar o pluralismo territorial no centro do sistema, elemento fundamental da identidade de nosso país.

Decerto, na perspectiva anteriormente mencionada, o que deveria ser o possível antídoto para a atribuição da decisão política à vontade exclusiva do Executivo parece faltar em muitos aspectos. Em outras palavras, o limite possível é – ou melhor, deveria ser – atribuível à própria estruturação da ordem estatal como ordem regional. O pluralismo territorial deveria, de tal modo, representar a resposta ao caráter de excepcionalidade da vontade majoritária expressada no centro. Mas, no nosso caso, a pandemia também trouxe à tona muitos dos nós não resolvidos dessa estruturação. Como já dito, “a emergência trouxe à tona as distorções do sistema e agora que as temos diante dos nossos olhos temos o dever de corrigi-las” (POGGI, 2020, p. 62) – a exemplo da complexidade inquestionável da gestão

<sup>6</sup> Note-se que, neste momento, apenas o regimento do Senado foi alterado, o que levou a uma redução do número de comissões permanentes de 14 para 10. Ver: Senato della Repubblica – Delibera 27 luglio 2022 - Riforma del regolamento del Senato a seguito della revisione costituzionale concernente la riduzione del numero dei parlamentari. Sobre o tema ver, entre outros, Fasone (2022).

<sup>7</sup> De fato, a lei constitucional nº 1/2021 alterou o artigo 58 da Constituição, reduzindo o direito de voto para o Senado para 18 anos de idade.

da crise sanitária<sup>8</sup>, dada a relação entre as autarquias locais em nosso modelo constitucional. Precisamente por isso, e muitas vezes de forma diferente do que aconteceu na fase de crise e emergência, a recomposição unitária das várias instâncias territoriais parece ser fundamental na solução da crise, enquanto a fragmentação das respostas e o possível conflito desencadeado, como muitas vezes aconteceu, entre o Estado central e os presidentes das regiões<sup>9</sup>, além de representar um fator de inegável ineficiência na gestão da crise, se distancia do modelo constitucional que postula a unidade da República, ao mesmo tempo que reconhece o pluralismo e as relações entre os vários níveis de governo, fundamentadas na colaboração leal destes.

## 5.

Por fim, importa registrar que a crise de representação, como já assinalado, é, antes de tudo, resultado da crise da política. Por conseguinte, qualquer opção de reforma poderá revelar-se insuficiente se não forem tomadas medidas desse ponto de vista. A crise afeta o nosso sistema partidário há algum tempo e reflete-se certamente na forma de Estado e de governo, uma vez que é certo que a Constituição italiana foi *geneticamente marcada* pelo papel dos partidos políticos. Os partidos são, portanto, entendidos como fatores de unificação da comunidade em torno dos valores fundadores expressos pelo texto constitucional e tomados como instrumentos para canalizar as diversas demandas vindas da comunidade, com sua tradução em diretrizes políticas coerentes. Tudo isso pressupõe, no entanto, uma “comunidade” que, embora portadora de demandas diversas, pode ser considerada como tal porque é capaz de se identificar em torno de um conjunto de valores, que são aqueles expressos pelo texto constitucional. Aqui, entretanto, cabe perguntar se, para além dessas *fissuras* que há muito caracterizam nosso sistema de fontes e a relação entre governo e Parlamento, a pandemia não trouxe também à tona alguma fissura na unidade de valores em torno da qual a comunidade deve ser formada e consolidada. De fato, é preciso reconhecer que essa identidade é produzida por um processo osmótico que permite realizar plenamente um círculo virtuoso capaz de transformar, por meio dos partidos, as demandas sociais em direções políticas coerentes. Esses, por sua vez, do plano institucional e político, propagam-se para a comunidade, criando uma relação de confiança capaz de manter unidos

---

<sup>8</sup> A proteção da saúde – ou seja, o cuidado com o bem-estar físico e mental das pessoas –, como é sabido, é competência regional concorrente e, portanto, passível de ser tratada por leis ou atos com força de lei estadual. Além disso, o Estado pode acionar competências transversais, como os níveis essenciais de assistência, com a consequência, no entanto, de destinar os recursos necessários às entidades que devem posteriormente garantir a sua utilização. E, mais uma vez, a circulação no território nacional só pode ser limitada – por lei, em geral e por razões de saúde – pelo Estado, ainda que nos territórios individuais que compõem a República os presidentes das Regiões e das Câmaras tenham poderes de emergência para conter situações de emergência sanitária. Por fim, nossa Constituição não prevê a assunção de competências excepcionais pelo governo, salvo sob a forma de decreto-lei e por um período de tempo limitado. Em suma, os níveis de competência são verdadeiramente múltiplos, conforme a orientação política que sustentou a inovação constitucional introduzida com o Título V. Isso não permite sustentar que todos esses níveis de intervenção possam ser subsumidos à competência da profilaxia internacional e, portanto, de competência exclusiva do Estado, quanto mais não seja pela óbvia constatação de que na Itália, desde o início dos anos 1990, a organização e a gestão dos estabelecimentos de saúde foram transferidas para as Regiões e, portanto, a cadeia de *comando* das estruturas [de saúde] tem sido organizada fundamentalmente em nível local há décadas.

<sup>9</sup> N.T.: Os presidentes das Regiões na Itália são o equivalente aos governadores dos estados no Brasil.

## Artigo Article

associados e instituições e, ao mesmo tempo, permitindo a coexistência de diferentes demandas, por vezes entre distintas realidades identitárias. Se, contudo, um ou mais desses elementos entrarem em crise, é claro que todo o circuito ficará comprometido, o que torna oportuna uma reflexão de natureza mais ampla sobre a capacidade de coesão entre as diferentes realidades identitárias de nossa Constituição e seus valores. Isso exige, por um lado, uma difusão ampla e capilar da cultura democrática e constitucional, envolvendo ao máximo as gerações mais jovens, a começar pelos estudantes do ensino médio e das universidades. Somente assim é possível contribuir para a formação de cidadãos conscientes e transmitir valores constitucionais para fortalecer o sentimento de pertencimento a uma comunidade. Além disso, é preciso dar novo fôlego à relação asfixiada entre eleitores e representantes eleitos, colocando a pessoa e seus direitos no centro da política e de seus processos decisórios, bem como destacando o papel desempenhado pelas instituições no processo de formação intelectual e moral e a mediação dos órgãos intermediários. Como nos lembra Mario Galizia, para que a concretização do projeto democrático presente no texto constitucional seja possível, é necessário estabelecer uma conexão contínua entre o aparelho de Estado e a comunidade: não há, por certo, dúvida, pelos elos que unem as diferentes partes da República, de “que sua democracia, sua própria eficiência em relação às premissas que a sustentam, está ligada ao fato de que o País esteja sempre vivo, com sua presença ativa na dinâmica do aparelho de Estado” (GALIZIA, 1972, p. 184).

**Maria Grazia Rodomonte** é Professora do Departamento de Ciência Política da Universidade Sapienza de Roma (Itália).

## Referências

- ARCURI, Alberto. “La Corte costituzionale salva i dPCM e la gestione della pandemia: Riflessioni e interrogativi a margine della sent. n. 198/2021”. **Giustizia Insieme**, Diritto dell’Emergenza Covid-19 e Recovery Fund, 19 jan. 2022. Disponível em: <https://www.giustiziainsieme.it/it/diritto-dellemergenza-covid-19-e-recovery-fund/2094-sent-nella-quanto-resta-della-notte-due-interrogativi-senza-risposta-in-una-decisione-condi-visibile-sent-n-198-del-2021>
- BRUNELLI, Giuditta. “Sistema delle fonti e ruolo del Parlamento dopo (i primi) dieci mesi di emergenza sanitaria”. **Rivista AIC**, n. 1, pp. 384-398, 2021.
- FASONE, Cristina. “Le conseguenze della riduzione dei parlamentari sulle commissioni permanenti”. **Rivista Trimestrale di Scienza dell’Amministrazione**, n. 1, pp. 1-33, 2022.
- GALIZIA, Mario. **Studi sui rapporti tra Parlamento e Governo**. Milão: Giuffré, 1972.
- LUPO, Nicola. “Il Parlamento nell’emergenza pandemica, tra rischio di auto-emarginazione e ‘finestra di opportunità’”. In: LIPPOLIS, Vincenzo; LUPO (Orgs.). **Il Parlamento nell’emergenza pandemica**. Il Filangeri, Quaderno, 2020.



LUPO, Nicola. "L'attività parlamentare in tempi di coronavirus". **Forum di Quaderni Costituzionali**, n. 2, 2020. Disponível em: <https://www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/2020/04/10-Lupo-FQC-2-2020.pdf>

MALVICINI, Massimiliano; PORTALURI, Tommaso; MARTINENGO, Alberto. (Orgs.). **Le parole della crisi, le politiche dopo la pandemia**: Guida non emergenziale al post-covid-19. Nápoles: Editoriale scientifica, 2020.

NICOTRA, Ida Angela. "Stato di necessità e diritti fondamentali: Emergenza e potere legislativo". **Rivista AIC**, n. 1, pp. 98-165, 2021.

POGGI, Anna Maria. "La fase 2 nei rapporti tra stato, regioni e autonomie territoriali: Uscire dall'emergenza e dal conflitto e imparare dall'esperienza per cambiare". In: MALVICINI, Massimiliano; PORTALURI, Tommaso; MARTINENGO, Alberto. (Orgs.). **Le parole della crisi, le politiche dopo la pandemia**: Guida non emergenziale al post-covid-19. Nápoles: Editoriale scientifica, 2020. p. 59-76.

SILVESTRI, Gaetano. "**Situazioni di emergenza e garanzie costituzionali**". In: MALVICINI, Massimiliano; PORTALURI, Tommaso; MARTINENGO, Alberto. (Orgs.). **Le parole della crisi, le politiche dopo la pandemia**: Guida non emergenziale al post-covid-19. Nápoles: Editoriale scientifica, 2020. p. 21-35.

#### Como citar:

RODOMONTE, Maria Grazia. Democracia e relações entre Parlamento e governo durante a pandemia na Itália: Notas introdutórias para uma reflexão. *Revista Metaxy*, Rio de Janeiro, PPDH/NEPP-DH/UFRJ, v. 6, n. 6.1, p. 24-32, 2025. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/metaxy>



## Fragilidade e fragmentação do direito à saúde em tempos de pandemia<sup>1</sup>

### *Fragilidad y fragmentación del derecho a la salud en tiempos de pandemia*

### *Fragility and Fragmentation of the Right to Health in Times of Pandemic*

■ Ludovica Durst

e-mail: ludovica.durst@uniroma1.it

**Palavras-chave:** emergência sanitária, pessoas vulneráveis, desigualdade, direito à saúde

**Palabras-clave:** emergencia sanitaria, personas vulnerables, desigualdad, derecho a la salud

**Keywords:** health emergency, vulnerable subjects, inequality, right to health, fundamental rights

#### Resumo

A emergência sanitária da covid-19 levou a uma crise sanitária, econômica e social que atingiu particularmente pessoas vulneráveis. O artigo examina, brevemente, a resposta dada pelo ordenamento jurídico para proteger pessoas vulneráveis, destacando como o próprio direito à saúde, que tem status constitucional, sofreu tensões e fragmentações internas até então inéditas.

#### Abstract

The covid-19 health emergency has resulted in a health, economic and social crisis which has particularly affected vulnerable people. The contribution briefly examines the response offered by the Italian legal system with special regards to the protection of vulnerable subjects, highlighting how the right to health itself, which enjoys a constitutional status, has undergone unprecedented internal tensions and fragmentations.

---

<sup>1</sup> O presente ensaio, com algumas modificações, foi extraído de Caporale, Collicelli e Durst (2022).

## A emergência da covid-19 na Itália: entre as crises sanitária, econômica e social

O *Relatório Anual 2021* do Instituto Nacional de Estatística (Istat, 2021) sobre a situação da Itália, examinando as repercussões negativas da crise econômica e social que se seguiu à crise sanitária, dedicou um capítulo inteiro ao que se chamou de *choque organizacional* causado pela emergência da covid-19. Não se trata apenas do impacto demográfico (nos nascimentos, casamentos, mortes, mobilidade e estilos de vida), mas também das consequências para a saúde causadas pela pandemia, que assistiu, em particular, ao agravamento das condições de fragilidade (a exemplo da população idosa), acompanhado de uma diminuição significativa dos serviços prestados durante a fase de emergência.

Como muitos têm observado, essa diminuição encontra suas causas estruturais nos cortes feitos em anos anteriores em recursos econômicos, leitos e pessoal de saúde, aos quais se somaram, para fazer frente à gestão de pacientes com covid-19, a necessidade de enxugamento, reorganização ou suspensão de serviços, atrasos e até mesmo renúncias de serviços por parte dos próprios pacientes.

A consequência mais evidente durante a pandemia foi a pressão decisiva sofrida pelo sistema de saúde territorial, que, além de sofrer uma queda de 7% nos serviços intransferíveis (equivalente a 2 milhões de serviços), teve uma redução de 24% no total de serviços no último ano. De modo geral, os conhecidos problemas de desigualdade que atingiam o Serviço Nacional de Saúde (SNS) – escassez de recursos, problemas relacionados às exigências de equilíbrio e à adequação de recursos financeiros, diferenciação regional e deficiências na organização da saúde – foram agravados e ampliados pelos efeitos da pandemia, que afetaram negativamente o equilíbrio demográfico e a sociedade como um todo.

Os dados estatísticos coletados atestam e confirmam, portanto, que a característica marcante da emergência sanitária que ainda vivemos é a de uma *pandemia desigual*, que tem penalizado, particularmente, os sujeitos mais vulneráveis e frágeis – significando, por fragilidade e vulnerabilidade, a condição particular em que a pessoa humana se encontra de forma permanente ou contingente, ambas de tipo natural (menoridade, velhice, deficiência, gravidez), e situação contingente (pobreza, doença, encarceramento, migração, sofrimento físico, psicológico e ambiental) e que, por isso, requer proteção especial. Não por acaso, o capítulo III da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (Carta de Nice)<sup>2</sup> é especificamente dedicado à vulnerabilidade, reconhecendo os direitos das crianças (art. 22), dos idosos (art. 23) e das pessoas com deficiência (art. 24).

Entre os sujeitos frágeis ou vulneráveis que sofreram particularmente os efeitos da pandemia, encontram-se, sem dúvida, pessoas em condições de forte exclusão social, como migrantes e grupos populacionais desfavorecidos. Como mostram alguns relatórios recentes dedicados à detecção de problemas relacionados à sustentabilidade social, essas categorias têm sido mais expostas e menos alcançáveis (*hard to reach*), em termos tanto de

---

<sup>2</sup> N.T.: A Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (Carta de Nice) foi assinada em Nice (França) em 26/02/2001, tendo entrado em vigor em 01/02/2003. Ver: <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/pt/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/treaty-of-nice>

dificuldades de acesso aos serviços de proteção à saúde, quanto das consequências sociais da pandemia, que ampliaram desigualdades e dificuldades (Intersos, 02/2021)<sup>3</sup>.

### **Necessidades de saúde e escassez de recursos: as ‘escolhas trágicas’ na ‘pandemia desigual’**

Do ponto de vista estritamente sanitário, todos nos lembramos de como o problema da definição de critérios prioritários de acesso aos tratamentos e às terapias intensivas foi particularmente crítico e controverso devido à *escassez de recursos* no que diz respeito às necessidades de saúde, especialmente durante a fase aguda da pandemia. Basta pensar no documento em que a Sociedade Italiana de Anestesia, Analgesia, Ressuscitação e Terapia Intensiva (Siaarti) propôs uma possível alocação, recorrendo – para desobrigar, ao menos parcialmente, os médicos intensivistas das responsabilidades de escolha ética (e legal) – aos discutidos critérios de *maior chance de sobrevivência* e *expectativa de vida*, considerados em larga medida inadequados para garantir um equilíbrio suficiente com outras necessidades importantes, como, em particular, a proteção dos sujeitos mais frágeis – particularmente relevante em nosso sistema de valores (inclusive os constitucionais) (cf. Collicelli *et al.*, 2020).

Destaca-se, portanto, positivamente, que aos chamados sujeitos *frágeis* foi reconhecida a prioridade na campanha de vacinação contra a covid-19, no que diz respeito não apenas às pessoas com deficiências graves, mas também a seus cuidadores, graças à atualização da lista de doenças consideradas de alta vulnerabilidade, inclusive as raras. O plano de vacinação identificou as seguintes categorias prioritárias: pessoas com alta fragilidade; pessoas nas faixas etárias de 60 a 69 anos e de 70 a 79 anos; e pessoas vulneráveis com menos de 60 anos (por apresentarem comorbidades e/ou patologias).

Porém, a emergência sanitária também revelou inúmeros problemas decorrentes da prioridade do atendimento de pacientes com covid-19 em relação a outras patologias, por exemplo, devido à necessidade de reorganizar estruturas e departamentos. Os problemas de acesso e tratamento encontrados por quem sofre de patologias que não a covid-19 durante a emergência, no que diz respeito à alteração das vias regulares de prevenção, diagnóstico e tratamento e ao aumento das listas de espera, foram de tal ordem que levaram a se falar em uma verdadeira *saúde suspensa* para 52% dos italianos. Isso, de forma urgente, chamou a atenção pública para o problema da *não referenciabilidade* dos tratamentos (para doenças crônicas, oncológicas e raras) ou o direito aos tratamentos e sua continuidade. Esse número, assinalado no *Relatório da Fundação Itália na Saúde* (Fiis, 1/2021), pode ser mais bem compreendido se levarmos em conta que somente os doentes crônicos, segundo o Observatório Nacional da Saúde nas Regiões Italianas, constituem quase 40% da população do país, ou seja, 24 milhões de pessoas, das quais 12,5 milhões têm multicronicidade.

---

<sup>3</sup> Um olhar sobre a escala global do crescimento das desigualdades relacionada à pandemia é fornecido pelo *briefing paper* da Oxfam International (01/2021).

## Artigo Article

A partir desses dados, pode-se perguntar: qual direito à saúde é, portanto, protegido?

Por um lado, não se pode negar que o contexto da pandemia determinou uma *redescoberta da fundamentalidade* do direito à saúde, o que levou, no âmbito do debate doutrinário, a se refletir novamente sobre a centralidade e prevalência do direito à saúde no equilíbrio com outros direitos e liberdades constitucionais no contexto da emergência sanitária. Por outro lado, as diversas gradações que têm sido encontradas no campo da proteção à saúde e da garantia da prestação de serviços de saúde demonstram uma *fragmentação* do próprio direito à saúde, o que coloca problemas igualmente delicados para seu equilíbrio interno.

### **A saúde como 'direito fundamental do indivíduo e no interesse da comunidade' na Constituição italiana**

A fragmentação aqui destacada aparece como um traço em parte inédito, mesmo diante de um direito que já há algum tempo vem sendo apontado pela doutrina constitucional como *bifacetado*, por se referir tanto ao indivíduo quanto à comunidade, e como *multifacetado*, devido aos diferentes conteúdos atribuíveis ao art. 32 da Constituição, em que a saúde é reconhecida e protegida. Na verdade, o direito à saúde inclui tanto os direitos à vida e à proteção psicofísica, a um meio ambiente saudável e à livre escolha de cuidados (com as características típicas dos direitos de liberdade), quanto o direito a tratamentos e aos serviços de saúde (como expressão dos chamados direitos aos serviços).

Essas múltiplas dimensões – inevitavelmente – vieram à tona ainda durante a emergência da covid-19, estimulando o debate entre juristas em relação ao que apropriadamente foi definido como uma *pandemia constitucional* (cf. Nicotra, 2021), ou seja, o entrelaçamento de questões decorrentes da relação entre fontes de direito, a divisão de competências entre o Estado e as Regiões e a limitação de direitos constitucionais – pense-se, por exemplo, no sistema de *cores* atribuídas aos territórios em relação ao estado de risco e as proibições relacionadas a esses.

As restrições aos – ou mesmo, segundo alguns, as verdadeiras suspensões dos – direitos e liberdades constitucionais, motivadas por razões de proteção à saúde e de redução dos riscos de contágio e propagação da pandemia, afetaram uma ampla gama de direitos constitucionais: liberdade de circulação, de reunião, de iniciativa econômica e liberdade religiosa, direito ao trabalho, à educação e mesmo à saúde individual. Essas limitações, ao afetarem as liberdades fundamentais dos indivíduos, suscitaram, por sua vez, o debate sobre as justificativas para sua adoção: elas foram estabelecidas com base na emergência e na necessidade, em um poder de escolha e em uma avaliação discricionária do gestor político ou *apenas* com base nas cláusulas previstas pela Constituição? É preciso também considerar que o ordenamento jurídico italiano não prevê uma regulamentação específica para o estado de emergência, ao qual também está tradicionalmente associada a suspensão de direitos fundamentais, e que sobre tal regulamentação tem incidido tanto o *fator tempo* quanto as indicações técnico-científicas (baseadas no princípio da prevenção/precaução) para a gradação das restrições em correlação com o nível de risco.

No âmbito desse confronto doutrinal, portanto, a atribuição de prioridade (ou não) ao direito à saúde assumiu particular importância e viu o conteúdo desse direito ser – de tempos em tempos – reconstruído de forma diferente a partir da relação estabelecida com o direito à vida – reconhecido pelo Tribunal Constitucional como um bem fundamental, o primeiro entre os direitos invioláveis (referidos no art. 2º da Constituição), o princípio supremo também expressamente protegido pelo art. 20 da Convenção Europeia dos Direitos do Homem (CEDH)<sup>4</sup>.

Outras leituras imprimiram uma nova perspectiva à distinção entre saúde pública (*sanità*, no original)<sup>5</sup> e direito à saúde (*diritto alla salute*, no original), em que a primeira constitui a atividade pública que serve de pré-requisito para a segunda: a proteção da saúde pública, ou melhor, da saúde coletiva, deve ser considerada desse ponto de vista, sendo a chave para a compreensão dos atos normativos adotados em regime de urgência para lidar com a emergência da *dovid-19*, assim como o sacrifício das liberdades constitucionais e dos direitos concernentes à toda a sociedade, que foram postergados em nome da proteção prioritária da saúde da própria sociedade.

Sobretudo, o debate levou à retomada da conhecida polêmica sobre a fundamentalidade do direito à saúde, ou seja, se é necessário ou não reconhecer o significado normativo autônomo do atributo *fundamental* – único na carta constitucional italiana – pelo qual se define a saúde individual. A questão é menos formalista do que parece, com repercussões substanciais e sistemáticas em todo o sistema de proteções prefigurado pela Constituição. A ocasião foi considerada por alguns como oportuna para recuperar aquele “caráter fundamental tantas vezes esquecido ou *diluído* pelo legislador em equilíbrio imprevidente – e pouco valorizado até mesmo pela jurisprudência constitucional” (Morana, 2020). Uma especificidade de significado que encontraria confirmação subsequente se comparada ao caráter diferenciado do princípio de *invulnerabilidade* que mais amplamente conota outros direitos constitucionais.

Essa perspectiva se contrapõe ao argumento daqueles que negam a existência de uma hierarquia de direitos, com o intuito de evitar que se derive uma *tiranía* de direitos sobre outros. Como também reiterado em alguns acórdãos recentes do Tribunal Constitucional, relativos ao chamado *caso Ilva*<sup>6</sup>, trata-se antes de reconhecer a *igual fundamentalidade* dos direitos e valores constitucionais em jogo, do equilíbrio recíproco entre eles por meio de uma *proteção sistêmica e não fragmentada*.

O problema levantado pela tese da fundamentalidade, entendida como prevalência de determinado direito sobre outros direitos constitucionais, questiona, portanto, a própria possibilidade de definição de prioridades no equilíbrio, como no caso da emergência

<sup>4</sup> N.T.: No original, *Convenzione europea dei diritti dell'uomo* (Cedu).

<sup>5</sup> N.T.: Em italiano há a distinção entre *sanità* e *salute*. *Sanità*, isto é, sanidade, é entendida como o conjunto de atividades e serviços que o poder público deve oferecer aos cidadãos para garantir o estado de boa saúde do indivíduo e da coletividade. *Salute*, isto é, saúde, é entendida como a saúde individual e coletiva, resultado, mas não só, da primeira, a *sanità*. Até 2001, o ministério da área em questão era denominado *Ministero della Sanità*. Ver: [https://www.salute.gov.it/portale/ministro/p4\\_5\\_2\\_6.jsp?lingua=italiano&label=cenniStorici&menu=cenniStorici](https://www.salute.gov.it/portale/ministro/p4_5_2_6.jsp?lingua=italiano&label=cenniStorici&menu=cenniStorici)

<sup>6</sup> Corte Constitucional, sentenças nº 85/2013 e nº 58/2018.

## Artigo Article

sanitária, em favor do direito à saúde – e se essa fundamentalidade pode ou não ser válida em caso de emergência. O risco, sublinhou-se, é precisamente o de uma transformação do direito à saúde (à vida) em um valor meta-positivo, absoluto e não sujeito a equilíbrio, ou, nas palavras da Corte Constitucional, *tirano*.

**Direito à saúde e o princípio da solidariedade no pós-pandemia**

Mas o problema do *equilíbrio* também surge, de forma igualmente crítica, a partir de uma perspectiva interna ao direito à saúde. Nesse caso, fica ainda mais evidente que o critério de prevalência não é aplicável à relação entre saúde individual e coletiva: para esta última, em razão da constante interpretação do preceito constitucional a que se refere o art. 32 da Constituição, o primeiro não pode, na verdade, ser aplicado. Nesse caso, uma vez reconhecida a natureza fundamental de ambas as dimensões, em caso de haver dilema foi apresentado, por exemplo, o seguinte argumento: se, em condições normais, o direito individual à saúde está destinado a prevalecer, em condições excepcionais o interesse da coletividade deveria prevalecer (cf. Tamburrini, 2020).

A justificativa de tal prioridade encontraria sustentação mais sólida na referência ao princípio de solidariedade amplamente explorado pela jurisprudência constitucional, relativo ao tema da vacinação obrigatória. De fato, o pressuposto para a legalidade da obrigação de vacinação é justamente a finalidade solidária de proteção à saúde alheia, que também impõe, além disso, a não funcionalização da saúde individual sobre a saúde coletiva e tem como limite não danificar e não causar prejuízo à saúde individual (ressalvadas aquelas consequências consideradas normais e, em qualquer caso, toleráveis e sem prejuízo da previsão de indenização por eventuais danos sofridos, como já firmado por jurisprudência constitucional com a sentença nº 307/1990).

De fato, tanto o princípio personalista quanto o princípio da solidariedade, derivam do art. 20 da Constituição, que reconhece igualmente os direitos invioláveis e os inegáveis deveres de solidariedade, abrindo-se assim a diferentes ideias e resultados articulados ao princípio da liberdade-solidariedade, ou a reflexões que visem distinguir as limitações de uma visão orientada por uma lógica de deveres, em vez de direitos.

É, portanto, esse mesmo princípio de solidariedade que, durante a emergência sanitária, foi corretamente expresso para proteger aqueles considerados mais vulneráveis ao vírus: os idosos, os imunossuprimidos, as pessoas que já sofriam de doenças graves. Foram também adotadas medidas especiais de apoio à proteção das pessoas vulneráveis para atenuar as dificuldades socioeconômicas produzidas pela emergência sanitária, com intervenções regulamentares no âmbito das relações de trabalho – como, por exemplo, a prorrogação das autorizações de trabalho, prevista no chamado decreto *Cura Italia*<sup>7</sup>, ou as medidas de apoio às pessoas com deficiência ao abrigo do chamado *decreto de concessão*.

<sup>7</sup> N.T.: “As medidas de contenção e gestão da emergência covid-19 introduzidas pelo decreto legislativo nº 18/2020 foram convertidas na lei nº 27/2020 publicada em 01/05/2020. A disposição, conhecida como ‘Cura Italia’, contém um conjunto de medidas destinadas a fazer face aos efeitos da emergência epidemiológica da covid-19, que vão desde o reforço do sistema de saúde à justiça, do apoio ao mundo do trabalho ao financiamento das empresas”. Ver: <https://www.altalex.com/documents/news/2020/05/01/decreto-cura-italia>

O relatório *MonitoRare* (Uniamo, 2020), dedicado às pessoas vulneráveis, permitiu identificar alguns benefícios atribuíveis, apesar de tudo, à forma como o SNS reagiu à emergência, acelerando muitos processos em espera, como as terapias domiciliárias, a tele-assistência e a telemedicina, a desmaterialização das receitas, a entrega de medicamentos em domicílio e caminhos definidos e separados para um atendimento hospitalar seguro. Ao mesmo tempo, porém, evidenciou deficiências estruturais, como a falta de articulação entre a medicina local<sup>8</sup> e os centros de referência, as profundas diferenças regionais, a inadequação dos suportes domiciliários e sociais, o abandono quase total das categorias mais frágeis por parte da escola e do sistema social, os *esquecimentos* na distribuição dos apoios econômicos e a falta de uma verdadeira rede de apoio, a ponto de se supor que, se a rede tivesse sido totalmente desenvolvida, a emergência da covid-19 teria sido enfrentada com menos despreparo.

Várias dessas lacunas estão à espera de serem respondidas na implementação do Plano Nacional de Retomada e Resiliência (PNRR)<sup>9</sup>, que destinou 15,63 mil milhões de euros (8,16% dos 191,5 mil milhões de euros previstos pelo Plano) à Missão 6<sup>10</sup> relativa à saúde, precisamente com o objetivo de superar as questões críticas encontradas devido às tendências demográficas em curso (envelhecimento populacional), epidemiológicas (crise sanitária gerada pela pandemia de covid-19) e sociais (disparidades territoriais e assistenciais significativas na área). Para tal, estão previstas linhas de intervenção que visam reforçar a prevenção e a assistência territorial, promovendo a integração entre os serviços de saúde e sociais; garantir a equidade no acesso aos cuidados e na prestação de serviços; modernizar as estruturas do Sistema Nacional de Saúde, nomeadamente em termos de formação, recursos digitais e tecnológicos; e promover a pesquisa científica na área biomédica.

O quadro a se traçar para além da pandemia visa, portanto, ultrapassar velhas questões e ineficiências relacionadas à *implementação e sustentabilidade* do direito à saúde. Ao mesmo tempo, visa desenvolver condições para o enfrentamento de novas emergências sanitárias, orientadas não apenas para novas abordagens de uma *saúde única* (*one health*, no original) e uma *saúde digital única* (*one digital health*, no original), mas também para uma maior coordenação a nível europeu das políticas de saúde (incluindo a proposta de uma União Europeia para a Saúde).

---

<sup>8</sup> N.T.: Medicina dos serviços locais (*medicina territoriale*) refere-se a todos os serviços de saúde de primeiro nível e aos serviços de emergência que visam prevenir o agravamento do quadro da pessoa, sendo, ao mesmo tempo, uma alternativa à hospitalização.

<sup>9</sup> N.T.: O Plano Nacional de Retomada e Resiliência (PNRR) é um plano de recuperação da União Europeia para reparar os danos econômicos e sociais causados pela emergência sanitária do novo coronavírus e ajudar a lançar as bases para tornar as economias e sociedades dos países europeus mais sustentáveis, resilientes e preparadas para os desafios e oportunidades da transição ecológica e digital. Trata-se de um investimento no futuro da Europa e dos seus Estados-membros para retomar o desenvolvimento após a emergência da Covid-19. Ver: [https://www.agenzia-coesione.gov.it/dossier\\_tematici/nextgenerationeu-e-pnrr/](https://www.agenzia-coesione.gov.it/dossier_tematici/nextgenerationeu-e-pnrr/)

<sup>10</sup> N.T.: O PNRR está dividido em seis Missões, que representam as áreas estruturais *temáticas* de intervenção: 1. Digitalização, inovação, competitividade, cultura e turismo; 2. Revolução verde e transição ecológica; 3. Infraestrutura para mobilidade sustentável; 4. Educação e Pesquisa; 5. Inclusão e Coesão; e 6. Saúde. Ver: [https://www.agenzia-coesione.gov.it/dossier\\_tematici/nextgenerationeu-e-pnrr/](https://www.agenzia-coesione.gov.it/dossier_tematici/nextgenerationeu-e-pnrr/)



## Artigo Article

À luz da pandemia, em particular, o conhecido problema da efetividade do direito à saúde, expresso em termos de alocação de recursos escassos, de organização e de planejamento (bem como das *escolhas trágicas* que lhe são conexas) acaba se caracterizando tanto (ou não só) por seu condicionamento financeiro, quanto (mas também) por ser *organizacionalmente* condicionado. Os problemas de logística e de recursos humanos que afetaram o período de emergência sanitária, com efeitos, sobretudo, em outras patologias não-covid, gerando o fenômeno então denominado *saúde suspensa*, impuseram com renovada urgência a necessidade de enfrentar a questão da *adequação* dos serviços (redução dos desperdícios), da reorganização do sistema (no que diz respeito à assistência territorial para cronicidade e fragilidade, ao papel dos médicos de medicina ou clínica geral, também chamados de *médicos de família*<sup>11</sup>, e à implementação do prontuário eletrônico e telemedicina) e da integração social e de saúde.

O fim da emergência sanitária da covid-19 deixou, contudo, um temor: o de que a *sombra das desigualdades* continue a se expandir no pós-covid, impactando especialmente as pessoas com doenças que foram colocadas em segundo plano em termos de cuidado, pela natureza da emergência sanitária causada pela pandemia. Por isso, será também necessário repensar adequadamente um plano de enfrentamento para futuras pandemias, que deverá dedicar uma atenção crucial à garantia da continuidade dos cuidados em casos de emergência sanitária, uma vez que, das *lições aprendidas*, fica claro que as doenças não tratadas são um *custo oculto* para o SSN, afetando tanto o bem-estar dos doentes quanto a sustentabilidade do sistema.

**Ludovica Durst** é Pesquisadora do Departamento de Ciência Política da Universidade de Roma “La Sapienza” (Itália).

**Referências**

- CAPORALE, Cinzia; COLLICELLI, Carla; DURST, Ludovica (Orgs.). **Dopo la pandemia:** Appunti per una nuova sanità. CNR Edizioni, 2022.
- COLLICELLI, Carla *et al.* I dilemmi etici dei medici oncologi: la micro-allocazione delle risorse in sanità. In: **12° Rapporto sulla condizione assistenziale dei malati oncologici.** F.A.V.O., 2020. Disponível em: <https://osservatorio.favo.it/dodicesimo-rapporto/parte-seconda/dilemmi-etici-medici-oncologi/>
- FIIS. **Gli Italiani e il Covid-19:** Impatto socio-sanitario, comportamenti e atteggiamenti verso i vaccini. Rapporto, Fondazione Italia in Salute (Fiis), 2021

---

<sup>11</sup> N.T.: O médico de clínica geral (ou médico de medicina geral), comumente referido como médico de família, é o primeiro ponto de referência para a saúde do cidadão. Ele exerce a função de cuidar da saúde de seus pacientes por meio de educação em saúde, prevenção, diagnóstico e tratamento, além de fomentar e direcionar o aprofundamento de estudos especializados sobre aspectos considerados necessários. Ver: <https://www.apss.tn.it/Servizi-e-Prestazioni/Medico-di-medicina-generale>

INTERSOS. **La pandemia diseguale:** Gli interventi di medicina di prossimità di INTERSOS negli insediamenti informali italiani durante l'emergenza COVID-19, fev. 2021.

ISTAT. **Rapporto annuale 2021:** La situazione del Paese. Roma: Istituto nazionale di statistica (Istat), 2021.

MORANA, Donatella. Sulla fundamentalità perduta (e forse ritrovata) del diritto e dell'interesse della collettività alla salute: metamorfosi di una garanzia costituzionale, dal caso ILVA ai tempi della pandemia. Disponibile em: [https://giurcost.org/contents/giurcost/LIBERAMICORUM/morana\\_scrittiCostanzo.pdf](https://giurcost.org/contents/giurcost/LIBERAMICORUM/morana_scrittiCostanzo.pdf)

NICOTRA, Ida Angela. **Pandemia costituzionale.** Nápoles: Editoriale scientifica, 2021.

OXFAM INTERNATIONAL. **Il virus della disuguaglianza:** Un'economia equa, giusta e sostenibile per ricucire un mondo lacerato dal Coronavirus. Oxfam Briefing Paper, jan. 2021.

TAMBURRINI, V. La limitazione dei diritti costituzionali in tempo di pandemia: alcune osservazioni sul carattere fondamentale dell'interesse della collettività alla salute. In: MARINI, Francesco Saverio; SCACCIA, Gino (Orgs.). **Emergenza Covid-19 e ordinamento costituzionale.** Turim: Giappichelli, 2020.

UNIAMO. **MonitoRare:** VI Rapporto sulla condizione delle persone con Malattia Rara in Italia. Uniamo, 2020.

**Como citar:**

DURST, Ludovica. Fragilidade e fragmentação do direito à saúde em tempos de pandemia. *Revista Metaxy*, Rio de Janeiro, PPDH/NEPP-DH/UFRJ, v. 6, n. 6.1, p. 33-41, 2025. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/metaxy>



## ARTIGO ARTICLE

## Participação. Uma forma de compensar o déficit democrático pós-pandemia? Uma introdução

### *La participación. ¿Una forma de compensar el déficit democrático pospandémico? Introducción*

#### *Participation. A Way to Compensate for the Post-Pandemic Democratic Deficit? An Introduction*

■ Paolo Mezzanotte

e-mail: [paolo.mezzanotte@uniroma1.it](mailto:paolo.mezzanotte@uniroma1.it)

#### Resumo

**Palavras-chave:** participação, democracia, crise da pandemia

O ensaio examina a participação como instrumento de democracia e como fonte de legitimação do poder público. Concentra-se, particularmente, sobre as diversas modalidades de atividade administrativa. A participação deve ser considerada relevante como forma de compensar à falta de democratização nas decisões públicas, especialmente em decorrência dos processos de centralização causados pela crise da pandemia de covid-19.

**Palabras-clave:** participación, democracia, crisis pandémica

#### Abstract

**Keywords:** participation, democracy, pandemic crisis

The essay focuses on participation as an instrument of democracy and a way of legitimation of power. It specially involves the participation to administrative activity in its different ways. Participation can be considered important to compensate the lack of democracy, especially after the processes of power-centralization that have been caused by the pandemic crisis.

1. Em termos doutrinários, disseminou-se no meio jurídico uma convicção de que a crise gerada pela pandemia teve uma repercussão não apenas sobre a esfera dos direitos fundamentais, mas também sobre a saúde pública e privada, de um lado, e as liberdades civis e econômicas, de outro. Considera-se que a excepcionalidade do momento tenha legitimado uma torção na direção de um centralismo da forma de governo e mesmo da forma de Estado.

Sobre o assunto, dois aspectos devem ser considerados.

O primeiro diz respeito à relação entre o centro e a periferia. De fato, a União parece ter *se arrogado* competências no campo da saúde que, abstratamente, são de natureza concorrente, pois envolvem também atribuições constitucionais dos entes federativos estaduais.

O segundo aspecto diz respeito à “verticalização” das relações entre o governo e o Parlamento. O primeiro, aliás, conseguiu, ao menos durante a pandemia, a extraordinária legitimidade para *legislar* em lugar do Parlamento por meio de fontes de caráter secundário, os decretos do presidente do Conselho<sup>1</sup>, que exaltaram a centralidade e os poderes do chefe de Governo muito além dos limites do que se havia imaginado por ocasião da Assembleia Constituinte<sup>2</sup>.

Esse clima de incerteza na forma de governo vai além e se soma ao mais arraigado tema da crise de representação. Há algum tempo vem sendo enfatizado o distanciamento entre representantes e representados, sinalizando uma progressiva forma de verticalização do poder. Desta vez, porém, esse distanciamento se dá não entre instituições, mas diretamente entre Estado-Parlamento e cidadãos.

Busca-se, neste texto, explorar vias alternativas que possam compensar, parcialmente, o *déficit* de democracia e de compartilhamento do poder de decisão. Analisa-se particularmente o fenômeno da participação popular nas decisões públicas e, em especial, na atividade administrativa como instrumento de realização do princípio democrático, que por ocasião da Assembleia Constituinte foi inserido no *caput* do art. 1º<sup>3</sup> da Constituição republicana. Nesse sentido, a ocasião também é propícia para reconstruir as relações entre o princípio representativo e o princípio participativo que a Constituinte pretendeu estabelecer na Carta republicana.

2. É sabido que a Assembleia Constituinte não demonstrou grande consciência quanto à atividade da administração pública no sistema constitucional. Sobretudo, não há menção na Constituição a princípios que garantissem expressamente a participação

<sup>1</sup> N.T.: O cargo de presidente do Conselho é, na Itália, equivalente ao de primeiro-ministro.

<sup>2</sup> N.T.: A Assembleia Constituinte italiana, responsável por elaborar a Constituição da República, se reuniu entre 25 de junho de 1946 e 31 de dezembro de 1947. A aprovação da Constituição se deu na sessão da Assembleia Constituinte de 22 de dezembro de 1947. A Constituição entrou em vigor em 10 de janeiro de 1948. Ver: <https://leg16.camera.it/516?conoscereilacamera=118>

<sup>3</sup> N.T.: Constituição da República italiana: “Princípios Fundamentais – Art.1: A Itália é uma república Democrática baseada no trabalho./ A soberania pertence ao povo, que a exerce nas formas e nos limites da Constituição”. Ver: [https://www.senato.it/sites/default/files/media-documents/COST\\_PORTOGHESE.pdf](https://www.senato.it/sites/default/files/media-documents/COST_PORTOGHESE.pdf)

do indivíduo privado em procedimentos administrativos voltados à adoção de atos que incidissem sobre seus direitos.

As garantias contra os atos da administração pública contempladas pela Constituição se limitaram – e, do ponto de vista do texto da Constituição, ainda se limitam – ao controle jurisdicional, ou seja, ao direito do cidadão privado de impugnar atos administrativos para defender seus próprios direitos e interesses legítimos (artigos 24 e 113 da Constituição).

De fato, como é igualmente sabido, na Constituição há uma seção no capítulo dedicado ao governo – composta pelos artigos 97 e 98 – especificamente dedicada à administração pública. Os estudos doutrinários têm, porém, demonstrado amplamente que as disposições neles contidas não visavam tanto regular a função administrativa propriamente dita, ou seja, a atividade. Pelo contrário, refletiam uma necessidade originalmente já sugerida pelo Estado liberal: garantir a administração como organização e aparato defensivo contra a excessiva influência do governo e, por meio dele, dos partidos que detinham a maioria parlamentar. Esse é o objetivo que inspirou os enunciados sobre a reserva de lei em matéria de organização de cargos públicos; sobre o acesso a esses por meio de concurso, e não por cooptação política; e sobre o princípio segundo o qual funcionários públicos estão a serviço exclusivo da Nação (e não de um grupo político), com o que isso implica disso em termos de possível incompatibilidade com a atividade política de determinadas categorias de funcionários (respectivamente art. 97, parágrafos 3º e 4º, e art. 98).

Os princípios da legalidade, da imparcialidade e do bom desempenho, que se destacam no então parágrafo 1º do artigo 97 (atual parágrafo 2º, acrescido das disposições sobre equilíbrio orçamentário por meio de reforma constitucional), foram inseridos nesse contexto e expressavam as mesmas finalidades: predeterminar por lei a organização dos cargos públicos de modo tal que a atividade administrativa respondesse a lógicas de funcionamento politicamente neutras inspiradas no único propósito de se ter uma administração eficaz e eficiente a serviço do cidadão.

Com efeito, a jurisprudência constitucional há muito endossa uma interpretação dos princípios de imparcialidade e do bom desempenho no sentido de excluir a possibilidade de, com base nesses princípios, a Constituição ter codificado os princípios de justiça e de garantia do processo administrativo, nomeadamente no que diz respeito ao direito do cidadão de intervir no processo e de ser ouvido sempre que a atividade da administração envolver seus direitos e interesses.

**3.** O raciocínio até aqui exposto aplica-se, em particular, ao perfil de garantia da participação do cidadão, ou seja, aquele mais tradicionalmente ligado à necessidade de proteção dos direitos e interesses do cidadão contra medidas arbitrárias ou discriminatórias da administração pública ou, de modo mais geral, contra atos que não estejam em conformidade com a lei.

Mas a presença ativa do cidadão no processo administrativo pode ir além de uma finalidade tão somente defensiva ou genericamente colaborativa. De fato, essa também pode expressar um aspecto mais genuinamente participativo, ou seja, responder a exigências

## Artigo Article

de democratização da administração pública por meio de instrumentos de participação popular. Sobre esse ponto, o debate na Assembleia Constituinte indicou perfis muito interessantes, embora os resultados não tenham sido positivos.

Nos trabalhos da Constituinte, há importantes indicações e propostas sobre a conveniência de introduzir elementos de participação popular também no campo da administração pública, ampliando assim seu alcance, se comparado ao âmbito mais tradicional da associação política, do sufrágio eleitoral e dos institutos de democracia direta.

Vale a pena mencionar a emenda assinada pelos deputados La Rocca e Togliatti, com a qual se pretendia inserir na parte inferior do art. 91 do Projeto de Constituição – atual art. 97 da Constituição – a disposição segundo a qual “a lei determina o modo e a forma como é exercido o controle popular sobre as administrações públicas”. A emenda foi rejeitada pela Assembleia com base no parecer contrário, e decisivo, do deputado Tosato, expresso na qualidade de representante da Comissão que elaborou o Projeto de Constituição – ou seja, da chamada Comissão dos 75<sup>4</sup>. A Constituição e as leis – disse Tosato – já continham formas de controle *popular* tanto sobre a administração central quanto sobre as administrações dos entes territoriais (autoridades locais), que em ambos os casos se sustentavam na direção e fiscalização exercidas pelas respectivas assembleias representativas. Se, posteriormente, o legislador quisesse introduzir formas mais diretas de controle, poderia sempre vir a fazê-lo, mas era supérfluo – argumentou Tosato – mencionar essa possibilidade na Constituição<sup>5</sup>.

Para a Constituinte, ou pelo menos para a maioria que decidiu em seu nome, a vinculação do aparato burocrático com a soberania popular poderia ter sido explicitamente mencionada na Constituição apenas nas formas representativas usuais. Instrumentos de participação popular direta, embora não excluídos *a priori*, poderiam ter sido introduzidos, de forma mais trivial, por meio de lei ordinária. Com isso, parecia se confirmar o estabelecido pela Constituinte no sentido da preeminência do princípio representativo na legitimidade dos aparelhos de governo, sancionado pelo mesmo art. 97 da Constituição, com a ressalva da lei de organização dos cargos públicos e do art. 95 com a responsabilidade ministerial. Ao mesmo tempo, o princípio da participação, no que diz respeito aos assuntos administrativos, parecia relegado a um papel secundário, porque, no fundo, não era completamente digno – nessa perspectiva – de referência expressa ou implícita no texto da Constituição fora do campo da associação política (art. 49). Ressalvada – e isso certamente não é de pouca importância, como se verá mais adiante – a colocação mais geral das instâncias participativas entre os princípios fundamentais do sistema republicano (art. 3º, parágrafo 2º).

<sup>4</sup> N.T.: Em 15 de julho de 1946, a Assembleia Constituinte criou uma comissão especial para elaborar e propor o projeto de Constituição a ser debatido em plenário. Essa comissão ficou conhecida como a Comissão dos 75 e funcionou até 1º de fevereiro de 1947, organizando-se em três subcomissões correspondentes às principais seções previstas na nova Carta constitucional. A primeira subcomissão tratava dos *direitos e deveres dos cidadãos*; a segunda, da *organização constitucional do Estado*; e a terceira, das *relações econômicas e sociais*. Um comitê de redação (Comitê dos 18) formado pela Mesa da Comissão dos 75 teve a importante e delicada tarefa de coordenar e harmonizar os trabalhos produzidos pelas três subcomissões. Ver: <https://leg16.camera.it/716/516?conoscerelacamera=118>

<sup>5</sup> Ver a sessão vespertina de 24 de outubro de 1947, em *Atos da Assembleia Constituinte – Discussões* (p. 3563).

Por outro lado, o fato de que a conexão da administração com a soberania popular devesse se dar essencialmente por canais descendentes era inteiramente coerente com as abordagens parlamentares mais influentes. Basta aqui recordar aquelas páginas de *democracia* em que Kelsen – de uma forma aparentemente contraditória – nega qualquer mérito à pretensão de que as funções executivas tenham fundamento democrático autônomo. Se, de fato, a decisão democrática reside no direito parlamentar, os aparatos administrativos, segundo o célebre A., devem preservar uma organização burocrática e hierárquica: esses poderiam garantir a fiel transmissão do comando legislativo se fossem responsáveis exclusivamente *para cima* e desde que a legalidade de sua atuação fosse sancionada por garantias jurisdicionais adequadas. Por outro lado, se os órgãos executivos adotarem de modo autônomo, seus próprios fundamentos em relação à soberania popular tenderão a opor-se ao primado do legislador apoiando-se na força da sua própria legitimidade comunitária e, portanto, serão maus executores da lei, desvirtuando-a.

Trata-se de um modelo primorosamente centralista, em que o funcionamento do princípio democrático se limita à esfera da legislação e é negado à esfera da execução. Se a natureza democrática do ordenamento jurídico coincide essencialmente com a legalidade, a função administrativa deve ser despolitizada, devendo limitar-se à implementação técnica do preceito legislativo.

Essa abordagem da relação entre democracia, política e administração, hoje com uma conotação algo arcaica, reflete uma fase evolutiva das concepções e práticas de pluralismo centrada no papel das organizações partidárias e em sua capacidade de absorver exaustivamente as reivindicações e exigências dos indivíduos e grupos por meio de seus próprios canais participativos e, então, racionalizá-las e transmiti-las no circuito representativo. A tarefa de encerrar o processo político pela resolução do conflito permanece confiada à dialética parlamentar, graças à propensão a incluir a dissidência que, na visão de Kelsen, é típica do processo legislativo.

**4.** É precisamente essa presunção de inclusão, ligada, por um lado, ao pluralismo partidário e, por outro, às características do parlamentarismo, que se foi diminuindo gradualmente durante a segunda metade do século XX, com resultados evidentes, como é sabido, no caso italiano.

A estruturação das linhas de conflito em bases político-ideológicas permitiu, até certo ponto, a realização dos processos de simplificação necessários para a gestão do pluralismo. Isso se desenvolveu, contudo, em detrimento de instâncias de proteção de direitos individuais e coletivos, nem sempre incluídas na lógica partidária – fato que também a Constituinte demonstrou não ignorar.

Vêm à mente, *in primis*, os princípios do pluralismo territorial e as instituições da democracia direta: ambos começaram a encontrar vitalidade plena e efetiva no sistema italiano a partir da década de 1970. Somam-se a esse processo, a título de exemplo, a emergência de interesses difusos, em particular os relacionados à proteção do ecossistema; a fragmentação de interesses em categorias produtivas que não são mais internamente homogêneas (pense-se no trabalho autônomo, nas pequenas empresas, no trabalho

## Artigo Article

precarizado – provisório, não estável, sem garantias); os direitos do consumidor; as divisões sobre as grandes questões éticas do passado e do presente, ligadas à individualização cada vez mais acentuada dos estilos de vida (primeiro o aborto e o divórcio, hoje o fim da vida<sup>6</sup>, a fecundação assistida, uniões de fato, uniões civis etc.); as questões de gênero, em todas as suas formas; e os direitos dos imigrantes – e, inversamente, o controle dos fluxos migratórios. Por fim, mas não menos importante, a proliferação de dinâmicas associativas cada vez menos atribuíveis a organizações que orbitam próximas ao partido político e, nos mesmos termos, a configuração autônoma, inclusive jurídica, do terceiro setor, cuja extensão dificulta a tradicional separação entre público e privado e entre Estado e mercado. Por fim, deve-se sempre lembrar a bem conhecida competitividade da representação dos interesses econômicos organizados em relação à representação política e à mediação partidária.

Em geral, portanto, a cota de pluralismo e de complexidade que as instituições representativas são chamadas a governar aumentou progressivamente em comparação ao tempo da Constituinte e também às primeiras décadas do ordenamento republicano. Além das divisões tradicionais, que conservam parte de sua relevância, somam-se demandas múltiplas e fragmentadas por inclusão jurídica e mediação política. Há muito que essas têm tornado mais difíceis aquelas ações de sínteses, proverbialmente próprias da democracia dos partidos e da representação política, no dar voz às novas exigências de participação e proteção.

O aumento da complexidade é acompanhado do progressivo afrouxamento da filiação ideológica e da crise mais geral da organização partidária como canal privilegiado de participação popular, o que impele, cada vez mais, o deslocamento das instâncias de inclusão para fora do partido e do próprio circuito eleitoral.

Uma consequência das dinâmicas evolutivas das estruturas pluralistas parece ser a menor legitimidade da regulação legislativa para ordenar interesses sociais com efeitos gerais e duradouros. De fato, há pouca inclinação à obediência espontânea ao comando legislativo quando este, embora nominalmente expressivo do interesse geral, é resultado de processos decisórios que não são de todo inclusivos, porque já não estão solidamente ligados, na base, às demandas particulares e cada vez mais diferenciadas que emergem da realidade social.

---

<sup>6</sup> N.T.: Na Itália, o conceito de fim de vida é um assunto complexo que abrange questões distintas: de um lado, eutanásia e suicídio assistido; de outro, a necessidade de uma abordagem empática e amorosa até o último momento. Além disso, envolve questões cruciais, como o Testamento Biológico e o Consentimento Informado, duas ferramentas que permitem que cada pessoa expresse seus desejos em relação a futuros tratamentos de saúde para que o processo de tomada de decisão seja informado, eficaz e respeitoso. Todos esses temas giram em torno de noções como dignidade, respeito, amor, escolha e liberdade. Apesar da complexidade da situação legislativa, é importante sublinhar que a discussão sobre o fim da vida na Itália está em constante evolução. A busca de um equilíbrio entre o respeito pela dignidade humana, a autonomia e o papel da medicina na resposta aos desafios do fim de vida continua sendo um desafio crucial para a sociedade italiana e toda a comunidade médica. O fim da vida também é uma questão que tem direitos e deveres definidos por uma importante lei: a de nº 219/2017, que trata de muitas questões relacionadas ao direito de escolher e conhecer. De fato, a legislação introduziu disposições específicas para regulamentar o Testamento Biológico e o Consentimento Informado, reconhecendo o direito dos cidadãos de expressar seus desejos em relação a futuros tratamentos de saúde e estabelecendo regras claras para garantir que o processo de tomada de decisão seja transparente, informado e respeitoso dos direitos individuais. Falar em fim de vida implica necessariamente considerar esses aspectos, pois são parte integrante de um debate mais amplo sobre dignidade humana, autonomia individual e respeito aos desejos do paciente. Ver: <https://www.vidas.it/fine-vita-come-funziona-in-italia/>



Examinando mais de perto, portanto, essas questões exigem não apenas canais autônomos de escuta que se sobrepõem àqueles de participação partidária, um tanto desgastados e parcialmente obsoletos; mas, colocando-se no interior do próprio processo decisório, exigem respostas cada vez mais setoriais, quando não integralmente individuais.

O amplamente debatido tema da crise do campo representativo também pode ser enunciado em uma perspectiva parcialmente diferente, isto é, partindo de premissas de natureza menos valorativa em relação à já costumeira constatação das carências da organização partidária e de sua própria natureza democrática. Nessa segunda perspectiva, de fato, esses fenômenos às vezes parecem ser acompanhados de uma menor capacidade e eficácia do poder público para ordenar dinâmicas pluralistas nem sempre relacionadas a parâmetros normativos substancialmente gerais.

Trata-se, assim, de uma forma de examinar o problema do ponto de vista não apenas da deficiência democrática de origem, mas também dos resultados da regulação. São postas em questão não apenas as virtudes do campo representativo, mas a própria adequação da função normativa geral para atuar como instrumento institucionalmente privilegiado para a regulação do social e da proteção dos direitos, em razão de uma crescente demanda pela valorização da particularidade que induz a parametrizar as decisões públicas pelas peculiaridades sociais, econômicas e territoriais irredutíveis que caracterizam concretamente o tecido pluralista.

A questão diz respeito, com particular relevância, ao exercício da jurisdição, chamada a intervir de forma suplementar quando estão em jogo os direitos do indivíduo dotados de proteção constitucional. Um exemplo típico é o do *fim da vida*, para o qual o juiz ordinário interveio em primeira mão (veja-se o caso Englaro), derivando a decisão do caso diretamente de princípios constitucionais; e, posteriormente, a Corte Constitucional, com a conhecida sentença Cappato, em que a *norma do caso concreto*<sup>7</sup> foi remetida ao dispositivo detalhadíssimo de uma sentença aditiva que declaradamente não é *com rimas obrigatórias* (quer dizer, o disposto pela C. Constitucional não foi diretamente derivado de disposição constitucional), e, portanto, dotada de uma margem significativa de criatividade.

No que diz respeito à administração em particular, certamente não é novidade para os estudiosos a denúncia da tendência de transferir fragmentos mais ou menos amplos de poderes de direção para a instância administrativa e, portanto, remeter para essa instância parte da responsabilidade pela definição das estruturas sociais que as normas gerais não seriam capazes de designar preventivamente. Essa questão conecta-se a questões já debatidas, como, por exemplo, a tendência, estabelecida desde os anos de 1990, de

---

<sup>7</sup> N.T.: Princípios constitucionais e cláusulas gerais têm em comum a *referência ao caso concreto* para a identificação de suas condições de aplicabilidade. Não há uma ordem hierárquica de princípios: eles encontram suas infinitas combinações e equilíbrios em relação às *circunstâncias do caso*. A ordem dos princípios não é abstrata e formal, mas está em constante e incessante adaptação à matéria viva do mundo dos fatos. Aqui emerge a peculiar concretude do direito constitucional. O parâmetro de legitimidade constitucional da norma não está no rol de princípios de uma vez por todas e de antemão, mas na graduação que se manifesta no *caso concreto*. A regra da legitimidade aparece em relação às circunstâncias que surgem de tempos em tempos e ao resultado do exercício de equilíbrio entre os princípios concorrentes. A tarefa dos princípios é gerar regras quando o fato ocorre. Ver: [https://www.questionegiustizia.it/rivista/articolo/giurisdizione-per-principi-e-certezza-del-diritto\\_577.php#:~:text=4.,Garantire%20la%20sicurezza%20giuridica,le%20proprie%20convinzioni%20di%20valore](https://www.questionegiustizia.it/rivista/articolo/giurisdizione-per-principi-e-certezza-del-diritto_577.php#:~:text=4.,Garantire%20la%20sicurezza%20giuridica,le%20proprie%20convinzioni%20di%20valore)

## Artigo Article

delegar em um sentido amplo funções regulatórias a autoridades administrativas independentemente do setor. No que diz respeito a essa ampla delegação, pode considerar-se que espelha a longa prática das chamadas leis-providências, por meio das quais a legislação é *administrativizada* – isto é, submetida aos preceitos administrativos – para regular diretamente os casos concretos com efeitos diretos nos direitos individuais: desde há muito, o legislador, com o substantivo aval da Corte Constitucional, notoriamente considerou necessário intervir muitas vezes em relação a leis que não regulavam de forma geral situações do mesmo tipo, concentrando-se, em vez disso, em um caso particular por sua especificidade em termos econômicos ou político-sociais.

Além disso, já em tempos insuspeitos, uma prestigiada doutrina chamou a atenção para a presença potencial de uma considerável margem de politização da direção administrativa e, mais amplamente, para o fato de que sua clara separação da direção política nem sempre é uma operação fácil. Dessa forma, postula-se uma relação de continuidade entre ambos, mas por vezes também de sobreposição parcial, uma vez que a direção política, “embora encontre (ocasionalmente) barreiras em normas de graus variados, é extraordinariamente difundida e encontra mais meios, acessos e interstícios do que gostaríamos”<sup>8</sup>.

Isso é tanto mais verdadeiro, ao longo do tempo, em um contexto pluralista que amadureceu ainda mais, em que a tarefa de mediação política é capaz de penetrar todos os níveis de tomada de decisão, não podendo permanecer, *a priori*, confinado à esfera da normalização – e ainda menos da legislação – mas estendendo-se às funções executivas em sentido estrito. Em última análise, os desdobramentos da complexidade social e a evolução do sistema jurídico pluralista, juntamente com o surgimento de demanda por proteção jurídica de interesses individuais e coletivos dos quais o legislador nem sempre é capaz de estabelecer a estrutura definitiva, levam à superação do pressuposto kelseniano que confinava a esfera da política à da função legislativa e reduzia a função administrativa à execução técnica do preceito normativo.

Portanto, decisões administrativas com alto grau de política podem ser tomadas, em que nem todas as questões em aberto são passíveis de serem resolvidas pela função legislativa. Porém, não é de hoje que a integração da legitimidade jurídica tradicional da administração por meio dos mais variados institutos participativos é uma questão aberta e debatida.

5. Em um primeiro momento, esse amplo movimento resultou na evolução interpretativa do art. 97 da Constituição e dos princípios da legalidade, da imparcialidade e do bom desempenho da administração pública. Esses princípios adquiriram progressivamente um novo significado no que se refere à garantia das opiniões do cidadão privado no âmbito do procedimento administrativo, ou seja, naquilo que é essencial do ponto de vista defensivo. Em particular, em relação ao princípio da imparcialidade administrativa, tem sido atribuída principalmente à administração a obrigação de incluir na participação os interesses efetivamente afetados por sua atividade. De fato, não se pode dizer que a ação administrativa

---

<sup>8</sup> Conforme Elia (1966, p. 567).

seja imparcial se não refletir a vontade ou a possibilidade de avaliar cuidadosamente todos os interesses, públicos e privados, envolvidos em sua decisão. No entanto, isso só pode ser feito quando os interesses eventualmente opostos ou distantes daqueles da administração disponham de meios legais para serem revelados, isto é, quando gozem de garantias adequadas de participação no âmbito do procedimento administrativo.

Como se sabe, essa mudança progressiva dos significados do art. 97 foi acelerada imediatamente após à aprovação da Lei Geral do Procedimento Administrativo nº 24, alterada várias vezes e considerada pela maioria como uma aplicação direta dos preceitos constitucionais em matéria de legalidade, imparcialidade e bom desempenho da administração. Essa lei codificou os mais relevantes institutos do devido processo legal, que consistem na transposição para o processo administrativo, ainda que de forma embrionária, de algumas das garantias e direitos processuais próprios do processo jurisdicional, os quais, em nível constitucional, encontram expressão mais plena na disciplina do devido processo legal a que se refere o art. 111 da Constituição<sup>9</sup>. Esses direitos combinam-se e dão origem a um sistema coerente, que se baseia na necessidade de estabelecer, garantir e conferir efetividade a alguma forma de contraditório entre a administração e os sujeitos interessados na providência em questão.

Como referido, a participação processual a que se refere a lei nº 241/90 destina-se sobretudo a estabelecer instâncias de princípios de justiça e de garantia de posições subjetivas. Os dispositivos participativos aos quais se refere a mesma lei configuram-se como antecipação parcial e integração, no curso do procedimento administrativo, das garantias de que gozam as partes no processo jurisdicional. Esse tipo de contraditório administrativo, em outros termos, se insere em uma linha ideal de continuidade com o processo judicial, na medida em que traz consigo alguns aspectos do direito geral à justiça, aumentando a efetividade da proteção.

As garantias da justiça no procedimento administrativo operam, de fato, antes que o ato administrativo produza efeitos na esfera de vida do cidadão individual com a imperatividade e a unilateralidade que lhes são próprias. A intervenção do cidadão privado no processo ocorre sem que se tenha que aguardar o controle jurisdicional do ato administrativo, que permanece uma proteção *ex post* em relação à promulgação do ato em si.

Em todo o caso, a Lei Geral do Processo Administrativo, ao abrir a atividade das autoridades públicas à participação dos cidadãos, ao direito de acesso aos documentos e ao direito ao *contraditório* com a administração, contribuiu efetivamente para uma *democratização, em sentido lato*, das administrações públicas; mas, em sentido estrito, não colocou em prática elementos reais de democracia participativa.

---

<sup>9</sup> É também sabido que as garantias previstas na lei nº 241/90 consistem na notificação do início do processo, no direito de acesso aos documentos e no direito a ser ouvido – ainda que apenas mediante a apresentação de articulados escritos (lei nº 241/90, art. 7 ao 13, que compõem o capítulo III, intitulado *Participação no procedimento administrativo*. Para além do aspecto estritamente participativo, as instituições do devido procedimento administrativo completam-se com a identificação transparente do responsável pelo procedimento (capítulo II, art. 4 e seguintes), o princípio da duração razoável do procedimento (art. 2 e 2-bis) e a obrigação de justificar a medida (art. 3). Esta última, em particular, concretiza o direito de participação do cidadão, uma vez que a administração deve ter em conta e responder, um pouco como no julgamento, os argumentos e defesas apresentados pelo particular no processo. A literatura sobre instituições participativas na lei nº 241/90 é notoriamente vasta. Consulte-se as referências bibliográficas no final.

## Artigo Article

O critério adotado pela lei nº 241/90 legitima o direito ao contraditório apenas para pessoas portadoras de um interesse diferenciado, ou seja, somente essas pessoas têm direito a serem ouvidas. Isso introduz na disciplina geral do procedimento administrativo um perfil marcadamente seletivo, uma vez que sua abertura se limita a interesses qualificados, ou mesmo muito distintos, que separam o sujeito habilitado a participar do procedimento, da generalidade dos demais associados. Como sabido, têm direito a participar, com efeito, aqueles afetados diretamente pela atividade administrativa, ou os que dela venham a sofrer algum prejuízo (artigos 7º e 9º, lei nº 241, de 7 de agosto de 1990).

O projeto apresentado ao legislador pela Comissão de Estudos instituída pelo ministro da Administração Pública e presidida pelo Prof. Mario Nigro continha elementos mais democráticos.

Com efeito, em seu texto, o projeto previa um procedimento participativo não só para medidas de natureza singular, mas também para atos legislativos e administrativos de conteúdo geral. Nesses procedimentos, haveria espaço para a ação de interesses difusos e coletivos organizados, ou seja, interesses mais amplos que os individuais e que refletissem demandas gerais da coletividade – como a preservação do patrimônio ambiental, paisagístico ou histórico.

A intervenção nos processos de organizações representativas de interesses difusos e coletivos está, por definição, isenta da necessidade de individualizar o interesse subjacente à participação no procedimento administrativo. Em casos similares, a participação em si, por estar voltada a representar instâncias supraindividuais, revela finalidades diferentes e adicionais em relação àquela de garantir posições subjetivas, assumindo, portanto, conotações de maior politização.

A possibilidade de participação na atividade administrativa resultando em atos normativos e de conteúdo geral, se tivesse sido implementada, teria deslocado o eixo do procedimento administrativo para a vertente mais estritamente democrática. Essas atividades, justamente por não se limitarem ao caso individual, prestam-se a envolver uma multiplicidade mais articulada de demandas sociais e, portanto, podem ser mais inclusivas se estiverem abertas à participação.

Como é sabido, as funções regulatórias e os atos de conteúdo geral foram expressamente excluídos dos requisitos de participação, exceto os recuperados na legislação setorial – veja-se, por exemplo, as experiências de consulta de interesses nos procedimentos regulamentares de autoridades independentes. No regulamento geral da lei nº 241/90, manteve-se uma abertura mais modesta à intervenção de órgãos representativos de interesses difusos e coletivos, mas com referência exclusiva aos procedimentos de aprovação de atos administrativos de conteúdo particular<sup>10</sup>.

Isso foi definido, por um lado, por razões legítimas de economia e eficiência da ação administrativa. Essas devem ser sempre levadas em conta na regulação da organização e do exercício de uma função prioritariamente dedicada à realização do interesse público a

---

<sup>10</sup> Ver art. 13, parágrafo 1, da lei nº 241/90.

que compete cada órgão administrativo. Por outro lado, o legislador fez uma escolha, de caráter mais marcadamente político constitucional, de não transformar completamente o papel e a própria estrutura das administrações públicas. Do ponto de vista desse último aspecto, as aberturas oportunas e então tão esperadas em termos de participação, previstas pela lei nº 241/90, parecem, muitas vezes, acessar e completar o modelo tradicional de uma administração entendida como executora da lei do que a de uma administração participativa *desde baixo*.

6. Por outro lado, as demandas por participação democrática se articulam a tendências evolutivas que envolvem o mesmo princípio da soberania popular a que se refere o art. 1º da Constituição. Em conexão com o processo de desenvolvimento de uma cidadania cada vez mais exigente e, portanto, relutante em aceitar *sem contestação* decisões imperativas, a soberania popular se propaga em modos diferenciados de expressão e seu exercício se expande para abranger fóruns e momentos de deliberação para os quais tem por base o princípio de participação, que, como vimos, o debate constituinte sobre o assunto excluiu da possibilidade de transposição expressa para a Constituição.

Por outro lado, esse fato permite também constatar a infalível natureza programática como marca identitária própria da Constituição italiana, especialmente nas disposições sobre princípios fundamentais. O valor jurídico que emana desses princípios, em virtude de sua própria localização no topo da pirâmide axiológica, confere-lhes, ao longo do tempo, uma natural vocação expansiva. No entanto, essa constatação não diz respeito apenas ao perfil das técnicas interpretativas do jurista. O aspecto programático das disposições constitucionais de princípio já estava, de fato, presente nas intenções políticas dos Constituintes. Estes tinham consciência de que não haviam estabelecido uma ordem completa em si mesma que se realizaria da noite para o dia, mas que apenas desencadearam, em relação a alguns aspectos, um processo de democratização da sociedade e do Estado que deveria completar-se e cumprir-se nas décadas que estavam por vir.

Nessa perspectiva programática, em especial a norma que obriga a República a propiciar as condições para a participação plena e efetiva, enunciada no art. 30, parágrafo 2, ocupa uma posição privilegiada.

É possível que as potencialidades da referência explícita à participação no interior dos princípios fundamentais tenham sido, em parte, subestimadas. Em particular, parece que o princípio da participação foi um pouco ofuscado, por um lado, ao referir-se apenas aos trabalhadores e não à generalidade dos cidadãos e, por outro, por sua colocação no âmbito das disposições sobre a igualdade, destinadas a reforçar o seu aspecto socialmente inclusivo e menos a ligação direta e geral com os princípios democrático e da soberania popular.

São os mesmos trabalhos da Assembleia Constituinte, todavia, que revelam uma ligação potencialmente mais geral e profunda sobre a participação e a natureza democrática do Estado. De fato, é preciso recordar que, no Projeto de Constituição aprovado pela Comissão dos 75, o dispositivo em questão destacava-se de modo significativo no *caput* da Carta (art.

1º), de modo que era ainda mais imediatamente característico da forma republicana de Estado do ponto de vista da soberania popular e de seus modos de expressão<sup>11</sup>.

Porém, os argumentos mais interessantes apresentados em favor da mudança do local original para o parágrafo II do art. 30 consistia no fato de que a participação plena e efetiva, na perspectiva programática mencionada, deveria ser considerada um objetivo a ser alcançado e não um resultado já alcançado. Se, por outro lado, a fórmula tivesse sido mantida no parágrafo II do art. 10, ou seja, entre os fundamentos da República, nessa visão crítica o objetivo da plena participação teria sido ficticiamente dado como conquistado. O deslocamento do princípio da participação do art. 10 para o art. 3º, parágrafo II, deve-se, em especial, às objeções que partiram do campo progressista e daqueles que, nele, tentaram evitar que os princípios constitucionais fossem interpretados no sentido de legitimar simbolicamente a consolidação do *status quo*, em vez de estimular a superação das condições de desigualdade e exclusão<sup>12</sup>. Não faltaram, no entanto, propostas para manter a cláusula no art. 10, visando precisamente evidenciar o carácter essencial da participação para a própria democracia política.

7. Resulta do exposto nos parágrafos anteriores que a participação no procedimento administrativo pode ter fins múltiplos e que, em função de disposições legislativas específicas, nem toda forma de participação do sujeito privado na atividade ou organização administrativa constitui, portanto, a plena expressão do princípio democrático e da soberania popular. Esse pressuposto deve ser levado em conta em todos os momentos, para que se evite mal-entendidos.

Como já vem sendo apontado há algum tempo na literatura jurídica, a implementação dos princípios da democracia participativa está ligada, entre outras coisas, ao grau de abertura do procedimento. Nesse sentido, a definição de critérios que visem selecionar e diferenciar os admitidos à participação dos não admitidos deve ser cuidadosamente examinada, uma vez que pode resultar, dependendo do tipo de atividade, em uma ou outra compressão do princípio democrático e dos direitos de participação de indivíduos e grupos. Esse pressuposto é, ademais, coerente com o sistema de princípios constitucionais e com as próprias concepções da Constituinte anteriormente mencionadas, marcadas pela necessidade de manter, justamente nos enunciados sobre a participação, o princípio da soberania popular com as demandas de promoção da igualdade em sentido substancial e, por consequência, com processos de inclusão política e social. Isso é igualmente coerente com a própria redação do art. 30, parágrafo 2, que se refere expressamente à necessidade de assegurar a participação *efetiva* na vida pública e social do país.

<sup>11</sup> Constituição da República italiana: “art. 10: A Itália é uma república democrática./ A República Italiana funda-se no trabalho e na participação efetiva de todos os trabalhadores na organização política, econômica e social do país (...)”.

<sup>12</sup> Ver, nesse sentido, a intervenção do deputado Laconi. Sessão vespertina de 24 de março de 1947, in *Atos da Assembleia Constituinte – Discussões*, vol. III (p. 2421s).

Como vimos, o nível de abertura à participação não é, nem pode ser, necessariamente o mesmo para todas as formas de decisão pública ou de procedimento administrativo. A escuta e o acolhimento das demandas comunitárias não é o único objetivo dos procedimentos de direito público, como se viu claramente a propósito da participação procedimental prevista na lei nº 241/90: as instituições tradicionalmente conhecidas na legislação em vigor não são todas reconduzíveis da mesma forma à plena e efetiva aplicação do princípio democrático e, provavelmente, nem mesmo têm essa pretensão ambiciosa.

Por outro lado, como sabemos, a necessidade de participação deve ser sempre ponderada em relação aos custos em termos de eficácia e eficiência da ação administrativa, que deve levar em conta os interesses sociais e individuais envolvidos, mas que continua a ser institucionalmente portadora de um interesse público e, por conseguinte, deve direcionar-se para realizá-lo.

Esse último aspecto distingue a posição da administração daquela mais neutra do juiz. Este não é constitucionalmente identificado como portador de um interesse público específico, a não ser o da afirmação imparcial e objetiva da lei, embora mesmo no processo judicial haja lugar para uma tensão entre a ampliação dos direitos de argumentação das partes envolvidas e a necessidade de simplificar procedimentos para perseguir o interesse em uma justiça rápida eficiente. Em todo caso, para que se possa falar da expressão autêntica de um princípio de democracia participativa, é necessário que mesmo os interesses não previamente selecionados pelo legislador, ou não previamente individualizados, tenham a oportunidade de ser recuperados no processo decisório público e que, por conseguinte, os direitos de participação na própria decisão estejam descolados da necessidade de proteção imediata somente a situações individuais que tenham sido exclusivamente discriminadas.

Nas experiências da democracia participativa, surgem circunstâncias em que o interesse social e coletivo em uma determinada decisão da administração pública – por exemplo, e proverbialmente, o empreendimento e a localização no território de uma grande obra pública – é tal que exige que os direitos de participação de indivíduos e grupos assumam o *status* de *direitos de cidadania*, ou seja, que sejam garantidos a qualquer pessoa que faça parte da comunidade afetada pelo trabalho da administração.

Dessa forma, a administração se coloca no ponto de convergência entre duas vias muito distintas de legitimação democrática do poder público e seu exercício. Nesse sentido, é possível notar uma competição, ou pelo menos uma integração recíproca, entre duas declinações do princípio democrático, o jurídico-representativo e o participativo, cada uma das quais parece estar enraizada em uma concepção distinta da forma política do Estado. A conformação a que as experiências de democracia participativa tendem a dar origem é a de uma administração ao mesmo tempo jurídico-legal e comunitária, uma vez que sua ação visa combinar os impulsos que procedem dos canais institucionais da direção político-administrativa com as demandas sociais que emergem dos procedimentos participativos.

O problema da abertura seletiva apresenta-se sob outra perspectiva, não menos importante, em que as formas participativas dizem respeito a interesses econômicos e



## Artigo Article

sociais organizados<sup>13</sup>. Nas últimas duas décadas, também com base nas sugestões neopluralistas advindas dos ordenamentos e da cultura jurídico-política anglo-saxônica, a prática de consultar interesses organizados nos procedimentos das autoridades reguladoras tem gradualmente se consolidado, traduzindo-se em diferentes disposições regulatórias.

Há uma literatura conspícua sobre o tema, que em parte acolhe com simpatia esses fenômenos participativos, especialmente pela idoneidade que conferem à *authority* carente de legitimação, devido à sua independência do âmbito da direção política e da nem sempre cuidadosa predisposição legal dos poderes e da essencial obediência às normas jurídicas. Remetendo-se qualquer análise aprofundada para a literatura específica sobre o tema, observa-se que esses fenômenos, mais do que atribuídos à esfera de atuação e influência do princípio democrático em seu sentido mais estrito, expressam a necessidade, talvez mais prosaica, mas não menos relevante, de uma interação racional e transparente entre o gestor público e os interesses do setor. De fato, alguns estudiosos há muito alertam contra a tentação fácil de uma visão excessivamente otimista da participação de natureza privada no procedimento administrativo, que às vezes esconde a *captura* da administração por interesses econômicos mais fortes e organizados. Desse ponto de vista, é compreensível que, por vezes, garantias processuais de participação e transparência possam provar sua utilidade mais no sentido de evitar influências pouco claras por parte de interesses organizados do que como instrumento de democratização em sentido estrito. Nesses casos, as referências ao conceito de democracia participativa parecem ser menos apropriadas.

A vocação verdadeiramente democrática das instituições participativas parece, portanto, ser proporcional à sua capacidade de permitir a intervenção de qualquer sujeito, coletivo ou individual, que tenha interesse no procedimento, ainda que este consista em um interesse de fato – e, portanto, não previamente regulamentado ou reconhecido – e mesmo quando não se insere no grupo tradicional de interesses sociais e econômicos organizados. Só assim, de fato, o princípio da participação poderia realmente abrir suas potencialidades competitivas confrontadas com o modelo de representação política, por um lado, e o da representação dos interesses organizados, por outro, e enriquecer, de fato, o conjunto dos direitos de cidadania. Nessa perspectiva, a emergência de interesses menos visíveis ou menos fortes seria capaz de compensar a distância entre as instituições e a realidade social que acompanha as dificuldades do sistema representativo e, ao mesmo tempo, sanar deficiências mais ou menos estruturais na função de regularização geral, ligadas ao aumento da complexidade e à multiplicação de demandas sociais cada vez mais fragmentadas.

Além disso, o princípio da participação efetiva não pode se basear apenas na abertura das exigências de legitimidade subjetiva. De fato, juntamente com a variável da extensão da participação, destaca-se também a de sua efetividade, ou seja, sua capacidade concreta de influenciar as escolhas do gestor público. Desse ponto de vista, tem sido evidenciado

---

<sup>13</sup> Na Itália, há muitos anos, a experiência da chamada participação orgânica, que consiste na inclusão de representantes de categorias produtivas nos órgãos consultivos das administrações públicas, tem sido particularmente bem-sucedida.



em termos teóricos como o confronto entre o cidadão e a autoridade deve ocorrer em uma fase não avançada do desenvolvimento procedimental, de modo a deixar em aberto qualquer opção sobre a decisão de mérito. Caso contrário, a participação tardia correria o risco de ter apenas um valor acessório, quando não o de legitimação também *a posteriori* de uma escolha pública que em sua maior parte já foi definida de forma autônoma.

Por outro lado, a eficácia da participação pode variar conforme a administração tenha uma verdadeira obrigação legal de realizar a consulta pública, pelo menos quando estiverem reunidas determinadas condições; ou a avaliação é deixada ao arbítrio da administração, sem que, nesse caso, o cidadão tenha o direito de provocar o procedimento participativo. De modo mais geral, a existência de poderes discricionários quanto à forma como o procedimento é organizado poderia levar a administração, institucionalmente portadora de um interesse próprio, a conformar concretamente o sentido da participação cívica de maneira funcional a esse interesse, alterando, naturalmente, sua autêntica vocação democrática. Para fazer frente a tal eventualidade, parece pois preferível que, nos casos em que existam poderes discricionários mais ou menos amplos de gestão do inquérito público, estes sejam exercidos por um órgão imparcial e independente das articulações do poder executivo.

A decisão de mérito fica, no entanto, a cargo das esferas administrativas – o que distingue as práticas participativas da democracia direta, na qual, ao contrário, por definição, a decisão se realiza e se consome a um só tempo no voto dos participantes. É possível, e até desejável, que a participação possa exercer influência social ou política sobre o poder público de decisão final do mérito. Todavia, também aqui, sempre para efeitos de eficácia, é importante que a essa obrigação política se sobreponha, reforçando-a, uma obrigação jurídica, consistente no dever de justificar as escolhas em relação aos resultados do inquérito público.

A obrigação de fundamentação opera, notoriamente, sobre o plano lógico processual, e não sobre o plano substancial. O gestor, como tal, não está obrigado pelo que emerge da instrução do processo e mantém sua discricionariedade em princípio. No entanto, os resultados da investigação participativa são susceptíveis – de forma não muito diferente da participação processual prevista na lei nº 241/90 – de limitar a discricionariedade da administração. O fato de haver fundamentação e de que ela seja obrigatória confere ao juiz maior capacidade de aprofundar-se no processo argumentativo e decisório; de controlar sua racionalidade e congruência em relação aos conteúdos que emergiram na investigação participativa; e de evidenciar e censurar a insuficiência ou a total falta de respostas fundamentadas às solicitações de particular importância que tenham sido representadas pelos participantes. Esse poder do juiz depende, no entanto, da profundidade e da intensidade com que ele pretende exercer seu poder de fiscalização em relação ao desenvolvimento argumentativo da fundamentação e às diferentes fases do processo.

Por último, mas não menos importante: a participação tem custos e razões óbvias de eficiência e eficácia administrativa, representadas no plano constitucional pelo princípio do bom desempenho (art. 97 da Constituição, parágrafo II), que contribuem, por si só, para

## Artigo Article

integrar a legitimidade dos processos decisórios. Desse ponto de vista, o procedimento público não deve ser excessivamente dispendioso em termos de tempo e recursos e deve ser adequado à realização do fim a que se destina. Essa é uma das razões pelas quais a abertura de procedimentos à participação cívica não está atualmente prevista indiscriminadamente, mas diz respeito apenas a determinados setores de intervenção pública, *in primis* àqueles das grandes obras. Também nesses domínios, a necessidade de equilibrar a democratização com a eficiência do procedimento tem sido particularmente importante, a ponto de conduzir a litígios constitucionais. A esse respeito, o Tribunal Constitucional, por meio do acórdão nº 235, de 14 de dezembro de 2018<sup>14</sup>, declarou inconstitucionais disposições da Lei do Debate Público da Região da Puglia na medida em que previam, em nível regional, um debate público sobre obras de interesse do Estado. A inconstitucionalidade foi declarada, entre outros motivos, por violação ao princípio do bom desempenho nos termos do art. 97 da Constituição, por se tratar de uma duplicação desnecessária do debate público. Isso, aliás, estava previsto para as mesmas obras pela legislação estatal. As razões da eficiência na execução de obras de interesse estratégico estão, pois, na base dos processos de simplificação referidos nos regulamentos do Plano Nacional de Retomada e Resiliência (PNRR)<sup>15</sup> e da própria reforma do debate público.

Todavia, também se deve considerar que os benefícios em termos de eficiência da tomada de decisão pública não devem ser medidos apenas a curto prazo, ou seja, deve se considerar com referência a isso a necessidade de alargamento dos tempos de tomada de decisão decorrente do fato de que haja previsão de um prazo para a participação cívica. De fato, as instituições e os procedimentos da democracia participativa foram concebidos não apenas para democratizar a ação da administração, mas também porque a contestação e o possível acolhimento de algumas das demandas representadas pelos cidadãos podem levar ao benefício de desencadear preventivamente conflitos que, de outro modo, se dariam de uma forma mais áspera e duradoura entre as instituições de governo e administração, de um lado, e os cidadãos, de outro<sup>16</sup>. Tais experiências de conflito podem, obviamente, obrigar o gestor público à interlocução, quando não o levar a uma autêntica mediação política que, no entanto, ocorreria somente ao final do processo decisório e *sem o suporte* de uma estrutura processual que assegurasse uma contestação regulamentada com prazos definidos para sua conclusão, tendo por consequência um alongamento do tempo de execução do trabalho e, portanto, ineficiência na ação dos poderes públicos.

**Paolo Mezzanotte** é Professor de direitos fundamentais no Departamento de Ciências Políticas da Sapienza Università di Roma (La Sapienza). Pesquisador da área de instituições de direito público.

<sup>14</sup> In *Giur. cost.* n. 6/2018, p. 2680 ss.

<sup>15</sup> N.T.: Em italiano, Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR).

<sup>16</sup> Isso é demonstrado, entre outras coisas, pela forte oposição a uma série de grandes projetos de obras públicas, incluindo a construção de linhas ferroviárias de alta velocidade.

### Referências

- ALGOSTINO, Alessandra. Participatory democracy and its dark sides. **Federalismi.it**, n. 12, 2020.
- ALLEGRETTI, Umberto. **Amministrazione pubblica e Costituzione**. Pádua: Cedam, 1996.
- ALLEGRETTI, Umberto. Democrazia partecipativa. In: **Enc. Dir.**, Annali, vol. IV, Milão, Giuffrè, 2011.
- ALLEGRETTI, Umberto. Democrazia partecipativa: Un contributo alla democratizzazione della democrazia. In: **Democrazia partecipativa: Esperienze e prospettive in Italia e in Europa**. Firenze: Firenze University Press, 2010.
- ALLEGRETTI, Umberto. **L'amministrazione dall'attuazione della Costituzione alla democrazia partecipativa**. Milão: Giuffrè, 2009.
- ALLEGRETTI, Umberto. Qualche avanzamento sulla via della democrazia partecipativa: riflessioni su alcune leggi regionali e una sentenza della Corte costituzionale. **Le Regioni**, n. 1, 2019.
- ALLEGRETTI, Umberto. Un caso di attuazione del principio costituzionale di partecipazione. **Rivista AIC**, n. 3, 2018.
- ARCONZO, Giuseppe. **Contributo allo studio della funzione legislativa provvedimentale**. Milão: Giuffrè, 2013.
- AZZARITI, Gaetano. Democrazia partecipativa: cultura giuridica e dinamiche istituzionali. **Costituzionalismo.it**, n. 3, 2009.
- BALBONI, Enzo. Le riforme della pubblica amministrazione nel periodo costituente. In: DE SIERVO, Ugo (Org.). **Scelte del Costituente e cultura giuridica**. Bolonha: Il Mulino, 1980, vol. II.
- BARRA CARACCILO, Lucio. **Funzione amministrativa e amministrazione neutrale nell'ordinamento U.S.A.**. Turim: Giappichelli, 1997.
- BARTOLE, Sergio.; BIN, Roberto. **Commentario breve alla Costituzione, sub Art. 97**. Pádua: Cedam, 2008.
- BELLAVISTA, Massimiliano. Giusto processo come garanzia del giusto procedimento. **Dir. proc. amm.**, n. 2, 2011.
- BENVENUTI, Feliciano. **Il nuovo cittadino**. Tra libertà garantita e libertà attiva. Veneza: Marsilio, 1994.
- BENVENUTI, Feliciano. Funzione amministrativa, procedimento, processo. **Riv. trim. dir. pubbl.**, 1952.
- BERTI, Giorgio. **La pubblica amministrazione come organizzazione**. Pádua: Cedam, 1968.
- BERTI, Giorgio. Procedimento, procedura, partecipazione. **Studi in memoria di Enrico Guicciardi**, Pádua: Cedam, 1975, p. 779 ss.
- BREYER, Steven *et al.* **Administrative Law and Regulatory Policy: Problems, Text and Cases**. Nova York: Aspen, 2006.
- BUFFONI, Laura. **Il rango costituzionale del giusto procedimento e l'archetipo del processo**. in *Quad. cost.*, n. 2, 2009.

Artigo Article

BUFFONI, Laura. **Processo e pluralismo nell'ordinamento costituzionale italiano**. Nápoles: Jovene, 2012.

CARANTA, Roberto. Art. 97. In: BIFULCO, Raffaele; CELOTTO, Alfonso; OLIVETTI, Marco (Orgs.). *Commentario alla Costituzione*, vol. III. Torino, UTET, 2006.

CARAVITA, Beniamino. **Oltre l'eguaglianza formale**. Pádua: Cedam, 1984.

CARBONE, Andrea. **Il contraddittorio procedimentale**. Turim: G. Giappichelli, 2016.

CARDI, Enzo. Procedimento amministrativo. In: *Enc. Giur.*, XXIV, 1995.

CARDONE, Andrea. Il procedimento amministrativo e i diritti di partecipazione. In: CAMPANELLI, Giuseppe et al. (Orgs.). **Diritto costituzionale e diritto amministrativo: Un confronto giurisprudenziale**. Turim: G. Giappichelli, 2010.

CARLASSARE, Lorenza. **Amministrazione e potere politico**. Pádua: Cedam, 1970.

CARTABIA, Marta. **La tutela dei diritti nel procedimento amministrativo**. Milão: Giuffrè, 1991.

CASSESE, Sabino. Il privato e il procedimento amministrativo: Un'analisi della legislazione e della giurisprudenza. **Arch. Giur.**, n. 1-2, 1970.

CASSESE, Sabino. La costituzionalizzazione del diritto amministrativo. Studi in onore di Gaetano Silvestri. Turim: G. Giappichelli, 2016.

CASSESE, Sabino. Le basi costituzionali. In: CASSESE, Sabino (Org.). **Trattato di diritto amministrativo**. Parte generale, I. Milão: Giuffrè, 2003.

CASTIELLO, Francesco. Il principio del giusto procedimento dalla sentenza n. 13 del 1962 alla sentenza n. 104 del 2007 della Corte costituzionale. **Foro amm.**, n. 1, 2008.

CAVALLARO, Maria Cristina. Il giusto procedimento come principio costituzionale. **Foro amm.**, 2001.

CERRI, Augusto. Dalla garanzia del "giusto procedimento" in sede disciplinare al criterio della "proporzionalità": spunti problematici e riflessioni a partire da un'interessante sentenza della Corte. **Giur. Cost.**, 1995.

CERRI, Augusto. Difesa e contraddittorio nel procedimento amministrativo. **Giur. Cost.**, 1971, II.

CERRI, AUGUSTO. **Imparzialità e indirizzo politico nella pubblica amministrazione**. Pádua: Cedam, 1973.

CERULLI IRELLI, Vincenzo (Org.). **La disciplina generale dell'azione amministrativa**. Nápoles: Jovene, 2006.

CINTIOLI, Fabio. "Nuovo" procedimento amministrativo e principi costituzionali. **Quad. cost.**, n. 3, 2005.

COCCONI, Monica. Il giusto procedimento come banco di prova del dialogo fra le corti. **Riv. dir. pub. com.**, n. 5, 2010.

COCCONI, Monica. **La partecipazione all'attività amministrativa generale**. Pádua: Cedam, 2010.

COLAVITTI, Giuseppe. Il "dibattito pubblico" e la partecipazione degli interessi nella prospettiva costituzionale del giusto procedimento. **Amministrazione in cammino**, 2020.

COLAVITTI, Giuseppe. **Il “giusto procedimento” come principio di rango costituzionale**, 2005. Disponível em: [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it)

COMBA, Mario. Il fondamento costituzionale del diritto al giusto procedimento in Italia: spunti di riflessione derivanti dalla comparazione con il due processo of law statunitense. In: FERRARA, Rosario; SICARDI, Stefano (Orgs.). **Itinerari e vicende del diritto pubblico i Italia: Amministrativisti e costituzionalisti a confronto**. Pádua: Cedam, 1998.

CRISAFULLI, Vezio. **La Costituzione e le sue disposizioni di principio**. Milão: Giuffrè, 1952.

CRISAFULLI, Vezio. La sovranità popolare nella Costituzione italiana (1955). **Id., Stato, popolo, governo: Illusioni e disillusioni costituzionali**. Milão: Giuffrè, 1985.

CRISAFULLI, Vezio. Principio di legalità e giusto procedimento. **Giur. Cost.**, n. 1, 1962.

DI GASPARE, Giuseppe. Il dibattito pubblico tra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa. **Amministrazione in cammino**, 2017.

DI GIOVANNI, Alfonso. La concezione della pubblica amministrazione nei lavori della Commissione Forti. **Jus**, 1984.

ELIA, Leopoldo. **Problemi costituzionali dell'amministrazione centrale**. Milão: Giuffrè, 1966.

ESPOSITO, Carlo. Riforma dell'amministrazione e diritti costituzionali dei cittadini. **Id., La Costituzione italiana**. Pádua: Cedam, 1954.

FAZZALARI, Elio. Procedimento e processo (teoria generale). **Enc. Dir.**, XXXV, Milano, 1986.

FRANCAVIGLIA, Michele. Il dibattito pubblico regionale sulle grandi opere nazionali davanti alla Corte costituzionale. **Giur. cost.**, n. 6, 2018.

FRANCO, Amedeo. Leggi provvedimento, principi generali dell'ordinamento, principio del giusto procedimento. **Giur. cost.**, n. 6, 1989.

GALDI, Marco. Il principio costituzionale del giusto procedimento dall'esigenza garantista a quella istruttoria. **Quad. reg.**, 2, 2009.

GALDI, Marco. Legge sul procedimento e giudizio amministrativo. Profili costituzionali. **Giur. it.**, 1992.

GARANCINI, Gianfranco. Le garanzie del giusto procedimento amministrativo, in **Iustitia**, 4/1, 2008.

GIGLIONI, Fabio; LARICCIA, Sergio. Partecipazione dei cittadini all'attività amministrativa. **Enc. dir.**, Aggiornamento, IV, Milão, 2000, ad vocem.

KELSEN, Hans. Essenza e valore della democrazia (1929), trad. it., in **Id., I fondamenti della democrazia e altri saggi**. Bologna: Il Mulino, 1970.

LAZZARA, Paolo. L'azione amministrativa ed il procedimento in cinquant'anni di giurisprudenza costituzionale. In: DELLA CANANEIA, Giacinto; DUGATO, Marco (Orgs.). **Diritto amministrativo e Corte costituzionale**. Nápoles, 2006.

LOSANA, Marco. **Leggi provvedimento?** La giurisprudenza costituzionale. Turim: G. Giappichelli, 2015.

Artigo Article

LONGOBARDI, N. Il principio del giusto procedimento come limite al legislatore, in *Amministrazioneincammino.it*, 2004. MANFREDI, Giuseppe. Il regolamento sul dibattito pubblico: democrazia deliberativa e sindrome nimby. **Giorn. dir. amm.**, n. 5, 2018.

MANFREDI, Giuseppe. Giusto procedimento e interpretazioni della Costituzione. Relazione al Convegno di Urbino. **Foro amm. – TAR**, 2007.

MANGIAMELLI, Stelio. “Giusto procedimento” e “giusto processo”. **Considerazioni sulla giurisprudenza amministrativa tra il modello dello Stato di polizia e quello dello Stato di diritto**, 2010. Disponível em: in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it)

MANZETTI, Vanessa. Il dibattito pubblico nel nuovo codice dei contratti. **Federalismi.it**, n. 5, 2018.

MARSOCCI, Paola. Incostituzionale il “dibattito pubblico” della (sola) Puglia, se avviato su opere di carattere nazionale. **Giur. cost.**, n. 6, 2018.

MATTARELLA, Bernardo Giorgio. Il rilievo costituzionale del principio di pubblicità. **Giorn. dir. amm.**, 2007.

MEZZANOTTE, Paolo. Il tortuoso percorso del giusto procedimento come garanzia costituzionale dei diritti. **Percorsi costituzionali**, n. 1, 2010.

MORBIDELLI, Giuseppe. Il procedimento amministrativo. In: MAZZAROLLI, Leopoldo (Org.). **Diritto amministrativo**. Bolonha: Monduzzi, 2005.

MORRONE, Andrea. Verso un’amministrazione democratica. Sui principi di imparzialità, buon andamento e pareggio di bilancio. **Dir. amm.**, n. 2, 2019.

MORTATI, Costantino. **Le leggi provvedimento**. Milão: Giuffrè, 1968.

NIGRO, Mario. Il nodo della partecipazione. **Riv. trim. dir. proc. civ.**, 1980.

NIGRO, Mario. Procedimento amministrativo e tutela giurisdizionale contro la pubblica amministrazione (il problema di una legge generale sul procedimento amministrativo). **Riv. dir. proc.**, 1980, ora in *Scritti giuridici*, vol. III, Milão, 1996.

PALICI DI SUNI, Elisabetta. Inerzia della p.a. e giusto procedimento. **Foro it.**, 1992, I, 1.

PEDULLÀ, Luca. **La costituzionalizzazione del giusto procedimento**. Nápoles: Editoriale scientifica, 2019.

PEPE, Gabriele. Dibattito pubblico ed infrastrutture in una prospettiva comparata. **Federalismi.it**, n. 5, 2019.

PEPE, Gabriele. **Il modello della democrazia partecipativa tra aspetti teorici e profili applicativi**: Un’analisi comparata. Pádua: Cedam, 2020.

PERFETTI, Luca Raffaello. Pretese procedimentali come diritti fondamentali: Oltre la contrapposizione tra diritto soggettivo ed interesse legittimo. **Dir. proc. amm.**, 2012.

PICIACCHIA, Paola. La ricerca dell’incerta sintesi tra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa. Riflessioni a margine del Grand Débat National. **DPCE online**, n. 3, 2020.

PINELLI, Cesare. Art. 97. In: BRANCA, G. (Org.). *Commentario della Costituzione*. BRANCA, G. (Org., a continuato da A. Pizzorusso). **La pubblica amministrazione**. Bolonha; Roma: Zanichelli, 1994.

PINELLI, Cesare. Il silenzio non può per Costituzione concludere il procedimento amministrativo, malgrado una "giurisprudenza tradizionalmente rispettosa delle scelte del legistatore". **Giur. cost.**, 2015.

PUCCINI, Giusto. La tutela dei diritti di libertà fra riserva di legge e garanzie procedurali: una ricostruzione della giurisprudenza costituzionale. **Giur. it.**, n. 4, 1990.

RAGUCCI, Gaetano. Contraddittorio e "giusto procedimento" nella giurisprudenza costituzionale. **Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze**, n. 4/1, 2016.

RESCIGNO, Giuseppe Ugo. Leggi-provvedimento costituzionalmente ammesse e leggi-provvedimento costituzionalmente illegittime. **Dir. pub.**, n. 2, 2007.

RIDOLA, Paolo. **Democrazia rappresentativa e parlamentarismo**. Turim: G. Giappichelli, 2011.

RIDOLA, Paolo. Partiti politici. **Enc. Dir.**, XXXII. Milão, 1982.

ROEHRSEN, Guglielmo. Il giusto procedimento nel quadro dei principi costituzionali. **Dir. proc. amm.**, 1987.

ROMANO, Alberto (Org.). **L'azione amministrativa**. Torino, Giappichelli, 2016.

ROSSI, Emanuele. Le finalità e gli strumenti della democrazia partecipativa nell'ordinamento giuridico italiano. **Dir. soc.**, n. 3, 2018.

SALA, Giovanni. Giusto procedimento e giusto processo. **Amministrare**, 2018.

SALA, Giovanni. **Il principio del giusto procedimento nell'ordinamento regionale**. Milão: Giuffrè, 1985.

SALA, Giovanni. Imparzialità dell'amministrazione e disciplina del procedimento nella recente giurisprudenza amministrativa e costituzionale. **Dir. proc. amm.**, 1984.

SALVIA, Filippo. Giusto procedimento e leggi provvedimento regionali. **Le Regioni**, 1990.

SALVIA, Filippo. **Leggi provvedimento e autonomia regionale**. Pádua: Cedam, 1977.

SANDULLI, Aldo. Il procedimento. In: CASSESE, S. (Org.). **Trattato di diritto amministrativo** – Parte generale. Milão: Giuffrè, 2000, t. II.

SAVIGNANO, Aristide. Partecipazione politica. **Enc. Dir.**, XXXII. Milão, 1982.

SCIULLO, Girolamo. Giusto procedimento e localizzazione dei programmi di edilizia residenziale pubblica. **Le Regioni**, 1985.

SCIULLO, Girolamo. Il principio del «giusto procedimento» fra giudice costituzionale e giudice amministrativo. **Jus**, 1986.

STEWART, Richard. The Reformation of American Administrative Law. **Harvard Law Review**, vol. 88, n. 8, 1975.

TIMO, Matteo. Il dibattito pubblico sulle grandi infrastrutture fra codice italiano dei contratti e Code de l'environnement francese. **DPCE online**, n. 2, 2019.

VIPIANA, Parizia. Il dibattito pubblico per la prima volta al vaglio della Corte costituzionale. **Le Regioni**, n. 1, 2019.

VIPIANA, Patrizia. La democrazia deliberativa a livello regionale. **Osservatorio AIC**, n. 1, 2018.

VIPIANA, Patrizia. La disciplina del dibattito pubblico nel regolamento attuativo del Codice degli appalti, tra anticipazioni regionali e suggestioni francesi. **Federalismi.it**, n. 2, 2019.

VOLPE, Giuseppe; DELLO SBARBA, Francesca. Profili di storia costituzionale del procedimento amministrativo. **St. parl. e di pol. cost.**, n. 1-2, 2007.

ZANON, Nicolò. La legge di sanatoria non è onnipotente: un'ammissione importante in nome del "giusto procedimento" e degli artt. 24 e 113 Cost. **Giur. cost.**, 1998.

Como citar:

MEZZANOTTE, Paolo. Participação. Uma forma de compensar o *déficit democrático* pós-pandemia? Uma introdução. *Revista Metaxy*, Rio de Janeiro, PPDH/NEPP-DH/UFRJ, v. 6, n.6.1, p. 42-63, 2025. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/metaxy>





## ARTIGO ARTICLE

## A saúde mental dos estudantes universitários na pandemia de covid-19: O caso da UFRJ

### *La salud mental de los universitarios en la pandemia del covid-19: El caso de la UFRJ*

### *The Mental Health of University Students in the Covid-19 Pandemic: The Case of UFRJ*

■ Erimaldo Nicacio

e-mail: erimaldo.nicacio@ess.ufrj.br

**Palavras-chave:** subjetividade, saúde mental, pandemia de covid-19, medicalização

**Palabras-clave:** subjetividad, salud mental, pandemia de covid-19, medicalización

**Keywords:** subjectivity, mental health, Covid-19 pandemic, medicalization

#### Resumo

Este artigo discute como a saúde mental dos estudantes de graduação da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) foi afetada pela pandemia de covid-19. Para isso, baseia-se nos resultados da pesquisa “Incidências Sociais e Subjetivas da Pandemia de Covid-19 e da Quarentena na Vida dos Estudantes de Graduação da UFRJ”. As respostas dos estudantes evidenciam diferentes manifestações de sofrimento psíquico, como ansiedade, depressão, ganho de peso e alterações de sono, e conduzem à consideração dos fatores sociais associados a esse sofrimento. A partir disso, é possível problematizar o processo de medicalização do sofrimento e reforçar a importância de políticas de assistência estudantil que favoreçam a permanência dos estudantes em contextos críticos, mas também em períodos de normalidade.

#### Abstract

This paper discusses how the mental health of undergraduate students at the Federal University of Rio de Janeiro (UFRJ) has been affected by the Covid-19 pandemic. To do this, it draws on the results of the research “Social and Subjective Incidences of the Covid-19 Pandemic and Quarantine in the Lives of Undergraduate Students at UFRJ”. The students’ responses show different manifestations of psychological suffering, such as anxiety, depression, weight gain and sleep changes, and lead to consideration of the social factors associated with this suffering. From this, it is possible to problematize the process of medicalizing suffering and reinforce the importance of student assistance policies that encourage students to stay in critical contexts, but also in periods of normality.

## Introdução

A pandemia de covid-19 atingiu a todos no Brasil. No entanto, isso não se deu de maneira uniforme. O discurso midiático segundo o qual estávamos “todos no mesmo barco” escamoteava as desigualdades sociais que determinavam o modo como cada sujeito sofria seus efeitos. A classe trabalhadora em geral e os grupos mais vulneráveis, como trabalhadores precarizados, pessoas em situação de rua, moradores de periferias e favelas, refugiados e pessoas idosas, foram os mais afetados pelas consequências danosas da pandemia, que não se restringiam aos sintomas físicos da doença e seus desfechos, incluindo as mortes, mas tinham implicações econômicas, sociais e psíquicas de grande impacto.

Vários economistas (ver, por exemplo, GGN, 2020; Palludeto *et al.*, 2020; IMF, 2020) analisaram os impactos econômicos das medidas adotadas para reduzir o ritmo de transmissão do novo coronavírus e, por consequência, a incidência de casos graves que poderiam pressionar os sistemas de saúde. Como a quarentena implicava a paralisação de diversos serviços, tinha como efeitos o risco de falência em alguns setores, a fragilização de cadeias produtivas, desligamentos no mercado de trabalho, a perda de renda dos trabalhadores autônomos e o aumento da pobreza e da miséria, entre outros. Por isso, a crise não era apenas sanitária, mas também econômica, e de grande magnitude, exigindo a intervenção do Estado para proteger a renda das pessoas, a solvência das empresas e a estabilidade do mercado financeiro. Até mesmo o Fundo Monetário Internacional (FMI, 2020) defendeu a importância da intervenção dos Estados nacionais no enfrentamento dos impactos da pandemia.

Em uma revisão de literatura sobre o efeito disruptivo da pandemia em várias áreas, Hosseinzadeh *et al.* (2022) identificaram consequências como recessão econômica, aumento do desemprego e da desigualdade social, impactos negativos nos processos de aprendizagem de crianças, adolescentes e jovens e aumento da violência urbana e doméstica. Santos (2020), por sua vez, explicitou os efeitos da quarentena entre diferentes grupos: mulheres, trabalhadores precarizados, pessoas em situação de rua, moradores de periferias e favelas, refugiados e idosos. Como observaram Matta *et al.* (2021), as populações das periferias e das favelas foram duramente afetadas pela pandemia, estando mais expostas às iniquidades sociais.

Na medida em que o distanciamento social afetava tão drasticamente a vida das pessoas, não é de se estranhar que a sociedade estivesse dividida quanto às respostas às exigências dessa nova realidade. Bezerra *et al.* (2020) mostraram que a maioria das pessoas aceitava se submeter ao isolamento social durante o tempo que fosse necessário, embora isso trouxesse consequências para sua vida financeira e o convívio social. Divergências ideológicas e político-partidárias determinavam posições diversas a respeito da gravidade da pandemia e das medidas para a redução do risco de contágio. Allcott *et al.* (2020) mostraram que as mensagens transmitidas por líderes políticos influenciaram a forma como os americanos responderam à pandemia: republicanos e democratas divergiam

acerca dos riscos de contágio e das medidas para a redução de riscos, em particular o distanciamento social.

Victor Tseng<sup>1</sup>, médico norte-americano, popularizou um gráfico que mostrava as quatro ondas provocadas pela pandemia (Duong, 2020). A primeira dizia respeito à morbidade e à mortalidade por covid-19, problema central da pandemia; a segunda, ao impacto da restrição de recursos para o atendimento de urgência a outras enfermidades; a terceira referia-se à interrupção do acompanhamento de pacientes com doenças crônicas; e a quarta, ao impacto psicossocial da pandemia, isto é, às suas consequências sobre a saúde mental.

O psicólogo belga Elke Van Hoof (2020) afirmou que as nações pagariam um preço alto se não dessem a devida atenção a esses impactos psicológicos: “Atualmente, aproximadamente 2,6 bilhões de pessoas estão submetidas a algum tipo de lockdown ou quarentena. Esse é indiscutivelmente o maior experimento psicológico já realizado” (p.2. Estaríamos, como afirmou Hoof, diante de uma segunda pandemia, a de transtornos mentais?

Outros autores também se debruçaram sobre esse tipo de impacto da pandemia (e.g. Huremović, 2019). Em artigo publicado na revista *The Lancet*, Brooks *et al.* (2020) apresentaram estudos dos efeitos negativos da quarentena, como sintomas de estresse pós-traumático, raiva, confusão, nervosismo, medo, frustração, aborrecimento, dificuldade de concentração, perda de produtividade, relutância em trabalhar e culpa. Os autores identificaram como fatores estressores: o medo de ser infectado pelo novo coronavírus, a perda de rotina e de contato social, a falta de recursos básicos para a sobrevivência durante a quarentena, o acesso informações inadequadas, a perda de renda e os estigmas – sobretudo no caso de profissionais de saúde e idosos.

Tendo como ponto de partida a percepção da complexidade da pandemia, sobretudo por seu caráter multidimensional, este artigo apresenta os principais resultados da pesquisa “Incidências Sociais e Subjetivas da Pandemia de Covid-19 e da Quarentena na Vida dos Estudantes de Graduação da UFRJ”. A pesquisa, qualitativa, partiu das seguintes questões: O que mudou na vida desses estudantes? Como eles atravessaram a experiência da quarentena? Como vivenciaram o ensino remoto?

### **A chegada do tsunami**

Em 31 de dezembro de 2019, a Organização Mundial da Saúde (OMS) foi alertada sobre vários casos de pneumonia na cidade de Wuhan, província de Hubei, na República Popular da China. Constatou-se que aqueles casos tinham relação com uma nova cepa de coronavírus até então não identificada em seres humanos: o Sars-CoV-2, chamado de 2019-nCoV até fevereiro de 2020. Em 11 de março de 2020, a covid-19, como passou a ser denominada a síndrome respiratória causada pelo vírus, foi caracterizada pela OMS como

---

<sup>1</sup>Ver: <https://x.com/VectorSting/status/1244671755781898241>. Acesso em: 25 set. 2020.

uma pandemia (WHO, 2020). Em coletiva de imprensa, Tedros Adhanom Ghebreyesus, diretor-geral da OMS, afirmou:

A OMS está avaliando esse surto 24h por dia e nós estamos profundamente preocupados com os níveis alarmantes de disseminação e gravidade e com os níveis alarmantes de falta de ação. Portanto, avaliamos que a COVID-19 pode ser caracterizada como uma pandemia. Pandemia não é uma palavra a ser usada de forma leviana ou descuidada. É uma palavra que, se mal utilizada, pode causar medo irracional ou aceitação injustificada de que a luta acabou, levando a sofrimento e morte desnecessários. Descrever a situação como uma pandemia não altera a avaliação da OMS sobre a ameaça representada por esse vírus. Não altera o que a OMS está fazendo e nem o que os países devem fazer. Nunca vimos uma pandemia provocada por um coronavírus. Esta é a primeira pandemia causada por um coronavírus. E nunca vimos uma pandemia que, ao mesmo tempo, pode ser controlada. A OMS está em modo de resposta completa desde que fomos notificados dos primeiros casos. E pedimos todos os dias que os países tomem medidas urgentes e agressivas. Tocamos a campainha do alarme e ela está soando de maneira alta e clara (Opas, 2020; ver também WHO, 2020).

Esse foi o anúncio oficial do alerta para a gravidade e novidade do que estava acontecendo naquele momento. Fomos todos atropelados por uma situação inteiramente nova que mudou radicalmente nossas rotinas e modos de vida. Diante da inexistência de medicamentos para tratamento da covid-19 e de vacinas para imunizar população, a OMS e as autoridades sanitárias de diversos países passaram a recomendar aos governos nacionais e locais a adoção de medidas não farmacológicas, como a lavagem das mãos, o uso de máscaras e o distanciamento social (Garcia e Duarte, 2020; Flaxman *et al.*, 2020). Essa última medida foi particularmente desafiadora, principalmente por seu alto custo econômico, mas também por suas implicações sociais e psíquicas.

No Brasil, em março de 2020, diversos estados implementaram medidas de distanciamento social, incluindo a suspensão das aulas nas redes pública e privada e de atividades comerciais diversas. Essas medidas geraram uma grande controvérsia, sobretudo devido às suas implicações econômicas.

Em 13 de março daquele ano, a Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) anunciou a suspensão das aulas por 15 dias, prazo depois prorrogado por tempo indeterminado. A recomendação era que todos os membros do corpo social da universidade (docentes, servidores técnico-administrativos e discentes) que não estivessem envolvidos em atividades essenciais permanecessem em suas residências. Era uma medida necessária, mas que certamente afetou as vidas de todos.

A pesquisa realizada junto a estudantes de graduação da UFRJ tinha o objetivo de verificar, então, como eles estavam enfrentando aquela situação, sobretudo aqueles que não estavam envolvidos em atividades acadêmicas extraclasse. O que mudou em suas vidas? Como estavam lidando com a quarentena? Quais eram as incidências subjetivas da pandemia e da quarentena?

## A saúde mental dos estudantes universitários

Inúmeras pesquisas se dedicaram a investigar o impacto da pandemia na vida dos estudantes universitários. Diversos autores, ainda nos primeiros meses da pandemia, publicaram estudos descrevendo a ocorrência de diferentes manifestações de sofrimento psíquico (e.g. Chirikov, 2020; Zhaia e Du, 2020; Sahu, 2020; Pandya e Lodha, 2022).

Chirikov (2020), do Student Experience in the Research University (Seru) da Universidade da Califórnia, Berkley (UC Berkeley), realizou um survey com 30.725 estudantes de graduação e 15.346 estudantes de pós-graduação – incluindo mestrados e doutorados acadêmicos e profissionais. Um pool de nove universidades se reuniu para a pesquisa. Os resultados mostraram que a incidência de transtorno depressivo maior (TDM) era de 35% entre estudantes de graduação e de 32% entre os de pós-graduação – para fins de comparação, a prevalência de depressão na população em geral era, na época, de 4,4%. No caso do transtorno de ansiedade generalizada (TAG), 39% dos estudantes de graduação e 39% dos estudantes pós-graduação foram acometidos – na população em geral, a prevalência era de 3,6%.

A pesquisa apontou que a prevalência de TDM entre estudantes de pós-graduações acadêmicas e profissionais foi o dobro do registrado em 2019, enquanto para o TAG houve um aumento de 50%. É interessante observar que as taxas mais acentuadas foram encontradas em estudantes de baixa renda, pessoas LGBT, estudantes que cuidam de outras pessoas e estudantes que apresentaram maiores dificuldades para se adaptar ao ensino remoto.

O estudo de Sun *et al.* (2021), num inquérito que reuniu pesquisadores dos EUA e da China, mostra a alta incidência de sintomas psiquiátricos entre estudantes universitários. Da amostra, 67,05% relataram estresse traumático, 46,55% apresentaram depressão e 34,73% relataram sintomas de ansiedade. Além disso, 19,56% mencionaram ideação suicida. A pesquisa relacionava os seguintes fatores associados àqueles sintomas: problemas financeiros relacionados à covid-19, a presença da ameaça de contrair a doença e o estigma em relação às pessoas com a doença.

## Incidências psíquicas da pandemia e da quarentena

A pesquisa aqui apresentada realizou entrevistas e um grupo focal com 27 estudantes de seis cursos de graduação da UFRJ. Os cursos escolhidos, um de cada um dos seis centros da universidade, foram os seguintes: Matemática, do Centro de Ciências Matemáticas e da Natureza (CCMN); Enfermagem, do Centro de Ciências da Saúde (CCS); Serviço Social, do Centro de Filosofia e Ciências Humanas (CFCH); Letras, do Centro de Letras e Artes (CLA); Engenharia, do Centro de Tecnologia (CT); e Direito, do Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas (CCJE). Tanto as entrevistas quanto o grupo focal foram realizados remotamente (por meio do Google Meet), gravados e posteriormente transcritos. Os estudantes foram convidados a falar sobre como estavam vivenciando a pandemia e a quarentena. O anonimato do participante e o sigilo das informações foram assegurados em todas as fases da pesquisa.

Artigo Article

Os impactos da pandemia não foram sentidos de imediato por todos os participantes, mas se faziam sentir na medida em que eles eram atingidos pelas informações que chegavam pelo noticiário e pelas redes sociais a respeito da disseminação da doença e dos casos de mortes, bem como pela interrupção das atividades comerciais e pelo fechamento de escolas e universidades. Com o tempo, a percepção do que estava acontecendo foi se agravando, sobretudo quando pessoas próximas eram afetadas pela doença e até mesmo morriam.

A maioria dos estudantes não se sentiu desconfortável de imediato. A partir de março de 2020, a UFRJ decidiu pela suspensão das atividades acadêmicas como medida de proteção à saúde e à vida de seu corpo social. No início da pandemia os entrevistados ainda não haviam tido a experiência da doença, ou seja, nem eles nem seus familiares tinham se infectado. Nas primeiras semanas, a interrupção da rotina foi vivida com um misto de estranhamento e tranquilidade. Alguns diziam ter atravessado aquele período inicial facilmente, até mesmo desfrutando da convivência com familiares e do conforto de casa.

A maioria dos estudantes relatou ter passado por aquele período com relativa tranquilidade porque achava que a interrupção das atividades seria breve. Muitos diziam até mesmo que aqueles primeiros dias de quarentena lembravam as férias, pois podiam descansar e evitar o deslocamento para a faculdade, um trajeto longo e cansativo para a maioria. A expectativa de que a pandemia passaria rápido e a surpresa quando não passou podem ser observadas nas falas a seguir:

– Essa situação toda foi bem surpreendente no início porque não imaginei que ia se estender tanto. Então, pelo menos pra mim, não foi difícil no início, porque eu achava que ia ser um negócio breve, que ia acabar no máximo em dois ou três meses. Então fui levando tudo normalmente, tomando as devidas precauções. Comecei a não sair de casa, a faculdade foi cortada, com o tempo alguns projetos que eu participava também, mas eu segui em frente, acreditando que tudo ia se normalizar em algum momento (Murilo, Matemática).

– Lembro que no início só tivemos uma semana de aula e na sexta-feira conversei com meus amigos: “Caramba, acho que vamos ter mais um pouquinho de férias”. Porque a gente não tinha a dimensão do que seria e do que se transformaria e de como as coisas iriam prosseguir, era tudo muito incerto. E aí acabou que foram passando os meses e foi tudo sendo adiado (Aline, Enfermagem).

Ainda assim, a aparente tranquilidade inicial não impediu que todos fossem tomados por certa perplexidade diante da ruptura que a paralisação das atividades produziu em suas vidas. Posteriormente, com o prolongamento da suspensão das aulas e o noticiário sombrio, a grande maioria foi atingida por sentimentos de irritação, desalento, incerteza e perda de referências. A fala de Isaac, do curso de Matemática, expressa o impacto causado por essas interrupções:

– [Eu] estava começando meu terceiro período e eu só tive uma semana de aula. Eu tinha uma festa para ir no domingo, aí cancelaram a festa e a UFRJ suspendeu as aulas. Foi um choque.

O mesmo sentimento encontramos na fala de Mariana, do curso de Serviço Social:

– Eu estava participando de uma atividade como voluntária na semana pedagógica, aí a UFRJ lançou uma nota suspendendo as atividades. Estávamos lá reunidos aí eu fui pra casa meio transtornada. Eu ia trabalhar no dia seguinte e me mandaram uma mensagem dizendo que tinham suspendido as atividades, aí eu comecei a me desesperar.

De uma hora para a outra, todos tivemos que refazer nossas rotinas. A quarentena virou nossas vidas de cabeça para baixo e o prolongamento das restrições de mobilidade foi intensificando a irritabilidade, a incerteza e o medo. Aliás, o significante “suspensão” condensa um aspecto importante da nossa experiência durante a pandemia: tudo ficou em suspenso, em uma espécie de *stand-by*, em modo de espera.

Havia um enorme estranhamento diante da obrigatoriedade de ficar em casa. A grande maioria dos participantes da pesquisa relatou grande estranheza quanto a ficar restrito ao espaço da casa em função das medidas de distanciamento social. Muitos diziam que o problema não era tanto ficar em casa, mas “não poder sair”, não encontrar mais as pessoas – familiares, amigos, colegas da faculdade: “Ficar em casa não é o problema. O problema é o fator obrigatório. Ter que ficar em casa é estressante” (Maria, Serviço Social).

A rotina mudou e teve que ser restabelecida em outras bases. Os estudantes estavam habituados a ir para a faculdade durante a semana e descansar no final de semana. Essa alternância se desfez:

– Então parecia que todo dia era final de semana, que eu não tinha o que fazer. Aí eu dormia bastante, procurava não ficar parada sem fazer nada, estava sempre ou assistindo alguma coisa ou dando atenção pro cachorro, ou ouvindo música, fazendo algo. Tinha dia que eu ficava caçando o que fazer dentro de casa, aí arrumei meu guarda-roupa, gavetas, tudo, procurando o que fazer pra não ficar parada (Isadora, Enfermagem).

Os estudantes falaram bastante, tanto espontaneamente quanto por provocação, sobre o impacto da pandemia em sua saúde mental. A grande maioria relatou diferentes expressões de sofrimento psíquico. É importante enfatizar que cada sujeito respondeu ao trauma da pandemia de acordo com a sua singularidade e, também, em função de suas condições sociais. Por isso, é preciso considerar o que há de recorrente nos diversos relatos, mas também dar lugar à experiência singular de cada um. Mais do que identificar a ocorrência de transtornos mentais específicos, o objetivo aqui é mostrar os termos por meio dos quais os estudantes descreviam sua vivência subjetiva.

Havia um sentimento generalizado de perda, o que pode ser observado nas mudanças relatadas anteriormente. A maioria relatou que a família perdeu renda e até mesmo emprego devido à paralisação das atividades econômicas. Muitos tiveram que trabalhar para ajudar seus familiares no sustento da casa e outros contavam com as bolsas da universidade ou o auxílio emergencial do governo federal. O sofrimento decorrente do medo de não ter o que comer ou de não conseguir pagar o aluguel e as contas era muito grande.

Artigo Article

Várias outras coisas foram sendo perdidas com a pandemia, e isso foi vivido com muito sofrimento. No caso dos estudantes de graduação, uma série de perdas estavam associadas à interrupção do ano letivo, como atesta Luiza, do curso de Enfermagem:

– Foi um sentimento de ano perdido, sabe? Depois, mais pra junho, julho, que foi caindo a ficha [de] que não ia acabar tão cedo isso [a pandemia], que ia continuar até a vacina chegar. Aí já dá um desânimo generalizado, porque ainda tem o risco de se contaminar e ainda assim um sentimento de... não chega a ser tristeza, mas é um desânimo mesmo, de qualquer coisa, entendeu? Aí começou o negócio de ensino remoto. Mesmo assim não dava vontade de fazer as coisas, porque já tinha perdido praticamente o ano inteiro. Aí veio a vontade de fazer nada e ficar só esperando mesmo.

Os estudantes relataram sentir muito medo: de transmitir a doença – sobretudo para familiares mais velhos, como pais, tios e avós –, de adoecer, de sentir dor e de morrer. Esses medos os mantinham em um estado de vigilância constante diante da ameaça. Muitos relataram ter desenvolvido um quadro de ansiedade a partir da pandemia, sublinhando que nunca haviam sentido isso antes. É interessante observar que os relatos apresentam situações em que as manifestações de ansiedade eram confundidas com sintomas da covid-19. Ocorrências de dor de cabeça, dispneia (sensação de desconforto respiratório), secura na boca e outras manifestações faziam as pessoas suspeitarem de terem contraído a doença, levando-as a procurar os serviços de saúde, o que contribuía para sobrecarregar o sistema, além de expô-las ao contágio. Isso aparece nos relatos de Luiz e Isadora:

– Há uns dois, três meses eu tive uma crise de ansiedade na qual eu achei que eu estava com covid. Eu estava na rua e acredito ter sido uma crise. De repente, eu senti uma falta de ar, comecei a salivar muito, sabe? E falei: “Caraca, eu tô com coronavírus”. Aí eu vim embora. Cheguei em casa falando: “Eu tô com coronavírus, eu tô com coronavírus”. Eu nunca tinha tido uma crise de ansiedade na vida. Minha família me acalmou, aí foi passando aos poucos. Depois não tive mais nada (Luiz, Matemática).

– Todo dia senti ansiedade... Mão suando muito, às vezes meu coração fica batendo quando paro pra ver jornal, a perna balançando. Já acordo e, no primeiro momento em que eu abro o olho e me lembro que tô vivendo isso, parece um pesadelo (Isadora, Enfermagem).

A ansiedade se desdobrava no aumento do consumo de comida e de bebida, levando as pessoas a engordarem: “Nessa quarentena me afundei no doce, acho que tô descontando né, porque engordei também” (Isadora, Enfermagem).

Joana, do curso de Enfermagem, fala como sentiu os efeitos da perda da sociabilidade na universidade, nomeando o sentimento como depressão:

– Então, a faculdade, quando era modalidade presencial, ela meio que funcionava como uma distração pra mim, por mais que tivesse as tarefas da faculdade, porque



era um momento em que eu saía, que eu via as pessoas, conversava com outras pessoas, que eu via outros ambientes. E aí com a pandemia isso foi cortado, inclusive os encontros que eu tinha com os meus amigos, que já eram raros e passaram a ser nenhum, né? Então isso me deixou bastante deprimida.

Mesmo quando são percebidos aspectos positivos, nota-se o quão estressantes foram as mudanças que sobrevieram com a pandemia:

– Tá sendo muito gratificante o maior contato com a família, o maior convívio. Acho que há um fortalecimento desses vínculos. Eu acho que tá sendo um lado positivo da pandemia. Por outro lado, [é] estressante porque parece que é... 24h do seu dia você tá naquela tensão, sabe? Porque tá mesclado agora com as atividades remotas (Amanda, Serviço Social).

A fala de Joana sobre a perda de sociabilidade coincide com as de vários estudantes que relataram alterações no humor em sua vertente depressiva, com tristeza e desânimo. Outros relataram ter experimentado alterações no ritmo de sono, seja demorando a adormecer seja dormindo somente de madrugada e acordando mais tarde (em relação aos horários pré-pandemia).

A negação da pandemia provocava raiva em muitos estudantes. Queixavam-se de que parecia que as pessoas estavam indiferentes diante da morte, o que era reforçado pelo discurso negacionista do governo federal:

– Bom, tem me incomodado muito as pessoas que acham que não tem que ser feita [a medida de distanciamento social], porque aqui no meu bairro tá uma loucura. Tá acontecendo pagode, baile, festas, campeonatos de futebol, aglomerações gigantes, então isso me incomoda bastante. (...) acho que fica um pouco enraizada uma sensação de que a gente é diferente, é isolada do restante da cidade, então isso deve dar uma sensação de proteção, não é possível! Junto com o fato de que aqui tem uma grande aprovação também do capeta [o então presidente da República Jair Bolsonaro] e eu acho que isso se reflete bastante no comportamento das pessoas. Tem uma falta de crença na gravidade real da situação (Amanda, Serviço Social).

Alguns estudantes expressaram incômodo em relação ao que identificaram como a “ignorância” de quem negava que os hospitais estavam lotados e que as pessoas estavam sendo entubadas em massa e morrendo. Isadora, estudante de Enfermagem, afirmou, indignada:

– Eu faria um estudo mesmo do que [se] passa na cabeça das pessoas [ao] ver[em] um monte de pessoas com autoridade nacional falando besteira, induzindo, né, todo mundo ao erro. Isso me deixa muito triste. Dá uma desesperança mesmo, porque enquanto as pessoas continuarem desrespeitando as orientações e tomando remédios que não têm comprovação, negando a vacina, inventando as coisas, isso não vai acabar.

<sup>3</sup> Optamos por usar as iniciais para preservar a identidade dos pesquisados.

Ela diz que seu desânimo era intensificado pela negação da pandemia promovida pelo governo federal e por parte expressiva da população:

– Gente que fala que isso aí é mentira, é *fake news*, tem que estar num estado mental de muita negação pra poder não se cuidar, ou então... Ah, negócio de máscara, querer falar que é uma conspiração da China. O desânimo só vai aumentando a cada dia que passa, porque a gente vive num país que tem muita produção científica. A gente já podia estar com a vacina, tudo certinho, só que, né, tudo dificulta: o governo, as pessoas ao meu redor negando a ciência. Isso me dá desânimo, a faculdade também me dá. Se eu pudesse me mudar daqui do Brasil eu me mudaria, acho que o país que tá me deixando triste, no geral. Aí eu fico só me sentindo impotente (Isadora, Enfermagem).

Alguns estudantes destacaram alguns momentos positivos durante a pandemia. Uma, por exemplo, mencionou a convivência familiar que a quarentena propiciou. Outra aluna relatou que tinha uma rotina desgastante, com muitos deslocamentos pela cidade, e que com a quarentena isso se interrompeu temporariamente, reduzindo seu cansaço físico e mental.

Um ponto interessante abordado nas entrevistas foi a relação de cada um com o tempo durante a pandemia, sobretudo no período de quarentena mais rígida. Alguns disseram que se encontravam perdidos em relação ao tempo, sem saber o que fazer ou com a sensação de que os dias eram iguais, de que o tempo não passava ou então passava muito rápido. Como visto anteriormente, uma aluna do curso de enfermagem dizia que todos os dias pareciam finais de semana. Para outros, as horas passavam muito lentamente. O que há de comum em todos os relatos é a percepção de uma outra vivência do tempo.

– Eu me sinto completamente perdida. Eu nunca sei o dia que eu tô, o que eu tenho que fazer, o que eu não tenho que fazer, se eu tenho aula, se eu não tenho aula. A noção de tempo eu perdi completamente. Não sei se é segunda, se é terça. Fica bem complicado organizar essa noção de espaço e tempo pra mim (Amanda, Serviço Social).

– Você já esqueceu alguma aula por causa disso? (Entrevistador)

– Várias! Várias, várias, várias. Inclusive hoje eu esqueci da nossa entrevista também [risos] (Amanda, Serviço Social).

Já Isadora fala da percepção de um tempo que passa muito rápido:

— [O tempo está passando] muito rápido desde que começou a quarentena. Ficar em casa e não sair... Pra mim parece que foi ontem, a sensação é que passou um mês só, não parece que passou um ano inteiro, praticamente. É muito ruim. Agora com o PLE [Período Letivo Excepcional] parece que desacelerou, porque eu tô conseguindo visualizar o mês, sentir que daqui a pouco é janeiro, cada dia eu vou viver porque cada dia tem uma aula. [Tô] sentindo que tô conseguindo sentir os meses passando (Isadora, Enfermagem).

## Uma pandemia de transtornos mentais?

As falas dos estudantes de graduação da UFRJ apresentam um quadro em que se evidenciam as incidências psíquicas da pandemia em suas vidas. Elas registram os efeitos das mudanças inesperadas da crise multifacetada e do modo como ela afetou a situação econômica e social da grande maioria das pessoas.

A interrupção abrupta das atividades econômicas e, no caso dos estudantes, das atividades acadêmicas, mudou suas vidas, colocando-as em suspensão, gerando incerteza e perplexidade. Os estudantes dão o testemunho de suas experiências de sofrimento psíquico. Podemos dizer, com Dubey e sua equipe, que “além da COVID-19, o século XXI é também a era da pandemia emergente de doenças mentais” (Dubey et al., 2020). Esses autores, como vários outros, tendem a utilizar como sinônimos expressões como “impacto psicossocial” e “morbidade psiquiátrica”. No entanto, é preciso cautela diante da afirmação de que vivemos uma pandemia de transtornos mentais, pois não é possível imaginar que alguém tenha podido enfrentar as dificuldades impostas pela pandemia sem sofrimento.

O sofrimento é uma experiência normal, inerente à vida humana. Como Freud já havia dito em *O mal-estar na civilização* (2010), são três as principais fontes de sofrimento dos seres humanos: a natureza, que nos atinge impiedosamente com as catástrofes naturais, o corpo, que adoece e sofre com a decrepitude da velhice, e as relações sociais. Na pandemia, vimos as três atuarem de forma combinada. Diante desse quadro, a resposta dos estudantes variou em função dos seus recursos econômicos, sociais, familiares e subjetivos. Muitos reconheceram a importância de terem encontrado suporte psicológico e, em alguns casos, psiquiátrico. Em todo caso, ao nomear as diversas manifestações de sofrimento psíquico como transtorno mental corremos o risco de medicalizar uma reação “normal” a um evento adverso. Com essa noção, converte-se acontecimentos inerentes à vida humana e sem caráter patológico em objeto de intervenção médica.

O grande desenvolvimento das neurociências e, também, da psicofarmacologia trouxe novas descobertas sobre o sistema nervoso e novas possibilidades terapêuticas. Mas um passo fundamental na medicalização do sofrimento psíquico foi a difusão de um novo sistema classificatório de doenças, com a publicação do *Manual Diagnóstico e Estatístico de Transtornos Mentais* – 3ª Versão (DSM-III), em 1980, pela Associação Americana de Psiquiatria. A equipe que elaborou o manual pretendia organizar um sistema classificatório com alto grau de precisão e, para isso, ele deveria ser meramente descritivo ou, como eles diziam, “a-teórico”.

Assim, as entidades nosológicas existentes, em particular as neuroses e as psicoses, foram pulverizadas em uma miríade de transtornos mentais. A histeria, por exemplo, deixou de existir, e surgiram os transtornos dissociativo e conversivo. Surgiram também a síndrome do pânico, o transtorno bipolar, o transtorno do déficit de atenção com hiperatividade (TDAH), o transtorno obsessivo-compulsivo (TOC), o transtorno de apego reativo, entre outros. É interessante examinarmos a evolução quantitativa das classificações do DSM. No DSM-I, de 1952, havia 106 categorias diagnósticas; em 1980, o DSM-III saltou para 265 categorias.

## Artigo Article

É importante entendermos que esse processo se deu em um contexto social específico, nos EUA, sendo depois espalhado para várias partes do mundo. Alguns autores (Braslow *et al.* 2019; Sadler, 2013) mostram que uma série de fatores se retroalimentam para promover esse processo naquele país. Entre eles, a revolução terapêutica na medicina, com a descoberta dos antibióticos nos anos 1930, conduziu ao desenvolvimento da psicofarmacologia nos anos 1950. A partir disso, a indústria farmacêutica passou a fabricar medicamentos em larga escala, criando um mercado altamente lucrativo. Para se ter uma ideia do lucro das *Big Pharma*, em 2022 a Pfizer teve uma receita de US\$ 100,33 bilhões, ou R\$ 497,63 bilhões (Dunleavy, 18/03/2023). Já a Johnson & Johnson teve uma receita de US\$ 94,94 bilhões, ou R\$ 470,90 bilhões. Essas cifras são mais que o triplo do orçamento do Ministério da Saúde no Brasil em 2022 (R\$ 160 bilhões).

A saúde nos EUA não é considerada um direito de cidadania, mas uma mercadoria. Assim, as empresas de saúde crescem procurando reduzir custos e maximizar lucros. A indústria farmacêutica investe pesado em *lobby* junto aos políticos para evitar a criação de um sistema público de ampla cobertura. Investe pesado, também, em publicidade. A partir dos anos 1980, a política neoliberal de redução dos gastos sociais, flexibilização dos direitos trabalhistas e precarização das relações de trabalho foram gerando e intensificando o sofrimento social e a incerteza na vida da maioria da população. A resposta à insatisfação das pessoas é médica, e não em termos de garantia de direitos e políticas de bem-estar social.

Na imprensa, desde a pandemia tem aparecido matérias que dão conta de que o Brasil atualmente é o país com maior prevalência de transtornos de ansiedade (ver, por exemplo, Carvalho, 27/02/2023). Também se fala que estamos vivendo agora uma segunda pandemia, desta vez, de saúde mental. Não há como negar que nossas mazelas sociais e a pandemia produzem ansiedade. Mas eu perguntaria: a quem serve falar de pandemia de saúde mental? Certamente, interessa à indústria farmacêutica.

É preciso considerar que essa proliferação de transtornos faz parte da configuração cultural do mundo contemporâneo. No estágio atual do processo de acumulação capitalista, caracterizado pela sociedade de consumo, os medicamentos, como outras drogas, são mercadorias altamente valorizadas porque, como outras mercadorias, trazem a promessa de nos proporcionar a felicidade perfeita. No caso dos psicotrópicos, produzem anestesiamento, alívio do sofrimento. Vivemos, então, em uma cultura que nos prescreve um gozo sem limites, a tal ponto que o sofrimento se torna anormal, algo que precisa ser medicalizado.

A medicalização do sofrimento tem produzido uma toxicomania generalizada patrocinada pela indústria farmacêutica. Um levantamento do Conselho Federal de Farmácia (CFF) mostra que o consumo de antidepressivos e estabilizadores de humor disparou no período da pandemia de covid-19, de 2020 a 2022, aumentando 36% (COMUNICAÇÃO DO CFF, 16/03/2023).

A partir da pesquisa realizada e dessas considerações, pretende-se chamar a atenção para o fato de que o sofrimento psíquico dos estudantes universitários deve ser abordado considerando-se o contexto econômico e social em que é produzido. Essa problemática

exige respostas diversificadas e à altura da sua complexidade. Isso inclui, é verdade, suporte psicológico e psiquiátrico, mas, sobretudo, políticas de assistência estudantil que favoreçam a permanência dos estudantes em contextos críticos, mas também em períodos de normalidade.

**Erimaldo Nicacio** é Professor titular da Escola de Serviço Social (ESS) da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e professor do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social (PPGSS) da ESS/UFRJ e do Mestrado Profissional em Atenção Psicossocial (MEPPSO) do Instituto de Psiquiatria (IPUB) da UFRJ. Doutor e mestre pelo Programa de Pós-graduação em Saúde Coletiva (PPGSC) do Instituto de Medicina Social (IMS) da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ).

### Referências

- ALLCOTT, Hunt *et al.* Polarization and Public Health: Partisan Differences in Social Distancing During the Coronavirus Pandemic. **NBER**, Working Paper Series, Working paper 26946, abr. 2020. Disponível em: <http://www.nber.org/papers/w26946>. Acesso em: 18 set. 2020.
- ATCHISON, Christina J. *et al.* Perceptions and behavioural responses of the general public during the COVID-19 pandemic: A cross-sectional survey of UK Adults. **medRxiv**, preprint, 2020. Disponível em: <https://www.medrxiv.org/content/10.1101/2020.04.01.20050039v1>. Acesso em: 18 set. 2020.
- Braslow, Joel T. and Marder, Stephen R. (2019) History of Psychopharmacology. *Annu. Rev. Clin. Psychol.* 2019. 15:25–50
- BROOKS, Samantha K. *et al.* The psychological impact of quarantine and how to reduce it: rapid review of the evidence. **The Lancet**, v. 395, n. 10227, pp. 912–920, 2020.
- CARVALHO, Rone. Por que o Brasil tem a população mais ansiosa do mundo: No país com a maior prevalência de ansiedade no mundo, segundo a Organização Mundial da Saúde (OMS), quem tem transtorno mental ainda é alvo de preconceito. **g1**, Saúde, 27 fev. 2023. Disponível em: <https://g1.globo.com/saude/noticia/2023/02/27/por-que-o-brasil-tem-a-populacao-mais-ansiosa-do-mundo.ghtml>. Acesso em: 30. set. 2023.
- CHIRIKOV, Igor *et al.* Undergraduate and Graduate Students' Mental Health During the COVID-19 Pandemic. **UC Berkeley**, SERU Consortium Reports, 2020. Disponível em: <https://escholarship.org/uc/item/80k5d5hw>. Acesso em: 25 ago. 2020.
- COMUNICAÇÃO DO CFF. Vendas de medicamentos psiquiátricos disparam na pandemia: Levantamento feito pelo CFF com base em dados da Consultoria IQVIA mostra aumento de 36% nas vendas de antidepressivos e estabilizadores de humor e 21% nas de anticonvulsivantes e antiepiléticos. **CFF**, Notícias do CFF, 16 mar. 2023. Disponível em: <https://site.cff.org.br/noticia/noticias-do-cff/16/03/2023/vendas-de-medicamentos-psiquiatricos-disparam-na-pandemia>. Acesso em: 29 ago. 2023.

Artigo Article

DUONG, Diana. Doctors brace for 'fourth wave' of the pandemic: There are people who didn't need mental health help before COVID-19, but who will join the growing wait lists after the pandemic. **Healthing.ca**, Diseases & Conditions, 27 abr. 2020. Disponível em: <https://www.healthing.ca/diseases-and-conditions/coronavirus/doctors-brace-for-fourth-wave-of-the-pandemic>. Acesso em: 22 set. 2020.

DUBEY, Souvik *et al.* Psychosocial impact of COVID-19. **Diabetes & Metabolic Syndrome: Clinical Research & Reviews**, v. 14, n. 5, pp. 779-788, 2020.

DUNLEAVY, Kevin. The top 20 pharma companies by 2022 revenue. **Fierce Pharma**, Special Report, 2022 Revenues, 18 abr. 2023. Extraído de: <https://www.fiercepharma.com/pharma/top-20-pharma-companies-2022-revenue>. Acesso em: 29 de agosto de 2023.

FLAXMAN, Seth *et al.* Estimating the effects of non-pharmaceutical interventions on COVID-19 in Europe. **Nature**, n. 584, pp. 257-261, 2020.

FREUD, Sigmund. O mal-estar na civilização. In: **Freud (1930-1936) – Obras completadas volume 18**: O mal-estar na civilização e outros textos. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

FRUEHWIRTH, Jane Cooley *et al.* The Covid-19 pandemic and mental health of first-year college students: Examining the effect of Covid-19 stressors using longitudinal data. **PLoS ONE**, v. 16, n. 3, e0247999, 2021.

GARCIA, Leila Posenato; DUARTE, Elisete. Intervenções não farmacológicas para o enfrentamento à epidemia da COVID-19 no Brasil. **Epidemiol. Serv. Saúde**, v. 29, n. 2, e2020222, 2020.

HOOFF, Elke Van. Lockdown is the world's biggest psychological experiment - and we will pay the price. **World Economic Forum**, Wellbeing and Mental Health, 9 abr. 2020. Disponível em: <https://www.weforum.org/agenda/2020/04/this-is-the-psychological-side-of-the-covid-19-pandemic-that-were-ignoring/>

HOSSEINZADEH, Pouya *et al.* Social Consequences of the COVID-19 Pandemic. A Systematic Review. **Invest Educ Enferm.**, v. 40, n. 1, 2022.

HUREMOVIĆ, Damir. **Psychiatry of Pandemics**: A Mental Health Response to Infection Outbreak. Gewerbestrasse: Springer Nature, 2019.

IMF. Policy Steps to Address the Corona Crisis. **International Monetary Fund**, Policy Papers, 16 mar. 2020. Disponível em: <https://www.imf.org/en/Publications/Policy-Papers/Issues/2020/03/16/Policy-Steps-to-Address-the-Corona-Crisis-49262>

MATTA, Gustavo Corrêa *et al.* (Orgs.). **Os impactos sociais da Covid-19 no Brasil**: populações vulnerabilizadas e respostas à pandemia. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2021.

GGN. Economia em tempos de COVID-19: reflexões para enfrentamento: Mesmo sendo temporária a crise do COVID-19, seus efeitos econômicos provavelmente serão mais prolongados. **GGN**, A Grande Crise, 18/03/2020. Disponível em: [https://jornalggcn.com.br/a-grande-crise/economia-em-tempos-de-covid-19-reflexoes-para-enfrentamento-por-mauricio-metri-e-eduardo-crespo/#\\_ftnref2](https://jornalggcn.com.br/a-grande-crise/economia-em-tempos-de-covid-19-reflexoes-para-enfrentamento-por-mauricio-metri-e-eduardo-crespo/#_ftnref2). Acesso em: 25 ago. 2020.

OPAS. OMS afirma que COVID-19 é agora caracterizada como pandemia. Banco de Notícias. **OPAS**, Notícias, 11 mar. 2020. Disponível em: <https://www.paho.org/pt/news/11-3-2020-who-characterizes-covid-19-pandemic>

PALLUDETO, Alex Wilhans *et al.* Política econômica em tempos de pandemia: experiências internacionais selecionadas. Centro de Estudos de Relações Econômicas Internacionais (CERI), Série “Laboratório de Economia Internacional”, Nota técnica 01/2020, 15 maio 2020. Disponível em: [https://www.eco.unicamp.br/images/arquivos/LEI\\_01\\_2020\\_ceri.pdf](https://www.eco.unicamp.br/images/arquivos/LEI_01_2020_ceri.pdf)

PANDYA, Apurvakumar; LODHA, Pragya. Mental health consequences of COVID-19 pandemic among college students and coping approaches adapted by higher education institutions: A scoping review. **SSM – Mental Health**, v. 2, 2022.

Sadler, John Z. (2013) Considering the Economy of DSM Alternatives In : Joel Paris e James Phillips (Editors). Making the DSM-5 - Concepts and Controversies. Springer New York.

SAHU, Pradeep. Closure of Universities Due to Coronavirus Disease 2019 (COVID-19): Impact on Education and Mental Health of Students and Academic Staff. **Cureus**, v. 12, n. 4, e7541, 4 abr. 2020.

SANTOS, Boaventura de Souza. **A cruel pedagogia do vírus**. Coimbra: Almedina, abr. 2020.

Sun, Shufang; Goldberg, Simon B.; Danhua Lin; Qiao, Shan and Operario, Don (2021) Psychiatric symptoms, risk, and protective factors among university students in quarantine during the COVID-19 pandemic in China. *Globalization and Health* (2021) 17:15. Acesso em: 17 Abr.2021

WHO. WHO Director-General’s opening remarks at the media briefing on COVID-19 - 11 March 2020. **WHO**, WHO Director-General, Speeches, Detail, 11 mar. 2020. Disponível em: <https://www.who.int/dg/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020>.

ZHAIA, Yusen; DU, Xue. Addressing collegiate mental health amid COVID-19 pandemic. **Psychiatry Research**, v. 288, 2020.

#### Como citar:

NICACIO, Erimaldo. A saúde mental dos estudantes universitários na pandemia de covid-19: O caso da UFRJ. *Revista Metaxy*, Rio de Janeiro, PPDH/NEPP-DH/UFRJ, v. 6, n. 6.1, p. 64-78, 2024. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/metaxy>



## A experiência da UFRJ junto ao Plano Estadual de Enfrentamento à Covid-19 nas Favelas do Rio de Janeiro

### *La experiencia de la UFRJ con el Plan de Combate contra el Covid-19 en las Favelas de Río de Janeiro*

#### *UFRJ's Experience with the Plan to Combat Covid-19 in the Favelas of Rio de Janeiro*

■ Pedro Claudio Cunha Bocayuva Cunha

e-mail: [cunha@uol.com.br](mailto:cunha@uol.com.br)

■ Maria Celeste Simões Marques

e-mail: [mcelmarques@gmail.com](mailto:mcelmarques@gmail.com)

**Palavras-chave:** direito à vida, sistema público de saúde, redes sociais, movimentos de mulheres, favela

**Palabras-clave:** *derecho a la vida, sistema público de salud, redes sociales, movimientos de mujeres, favela*

**Keywords:** *right to life, public health system, social networks, women's movements, favela*

#### Resumo

O artigo apresenta o processo de criação do Plano Estadual de Enfrentamento à Covid-19 nas Favelas do Rio de Janeiro, desenvolvido a partir de uma aliança entre diferentes atores sociais. Discutindo o impacto da pandemia nesses territórios, o texto descreve o quadro brasileiro de morbidez e negacionismo referente à saúde e a outros aspectos sociopolíticos. A partir disso, ressalta a importância do protagonismo das redes sociais horizontais nas ações de vigilância sanitária e de iniciativas de proteção e acesso para as populações faveladas e periféricas no Rio de Janeiro, bem como da extensão universitária que se estrutura junto a essas redes e aos coletivos de mulheres.

#### Abstract

The paper presents the process of creating the State Plan to Combat Covid-19 in the Favelas of Rio de Janeiro, developed from an alliance between different social actors. Discussing the impact of the pandemic on these territories, the text describes the Brazilian picture of morbidity and negationism regarding health and other socio-political aspects. From this, it highlights the importance of the role of horizontal social networks in health surveillance actions and protection and access initiatives for favela and peripheral populations in Rio de Janeiro, as well as the university extension that is structured with these networks and women's collectives.



## A conjuntura política brasileira pré-pandemia

A pandemia de covid-19 revelou a dimensão mórbida do cenário político brasileiro. Os conflitos e a polarização referentes aos rumos do Brasil desde os efeitos da crise do *subprime* em 2008 acentuaram protestos que trouxeram ao palco político novos atores em disputa. Novos sujeitos emergiram, protestando em direções opostas em um momento de fragilidade internacional para governos de centro-esquerda, como os do Brasil capitaneados pelo Partido dos Trabalhadores (PT).

Naquele contexto, as conquistas distributivas e a luta contra a fome atingiam um teto. As pressões advindas de setores excluídos pela esquerda e a emergência de movimentos de extrema direita se fizeram acompanhar de um contexto de *lawfare* e de uma guerra híbrida que resultou no *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff em 2016. A prisão do presidente Lula, em 7 de abril de 2018, selou as condições que levaram o capitão Jair Bolsonaro a vencer as eleições presidenciais naquele ano.

Por meio de uma combinação de ações da Garantia da Lei e da Ordem (GLO) e do acobertamento e apoio à posse de armas e às chamadas milícias, o país foi lançado em um processo de militarização, ocupação de cargos de governo por atores ligados a essa agenda e frequentes operações policiais e militares contra populações de favelas e periferias. O quadro de crueldade se banalizou: o apelo à eliminação de opositores, a criminalização de movimentos sociais, o espriamento do medo, a perseguição e massacres configuraram um quadro que avançava na direção de um desfecho golpista aberto – um complemento da guerra híbrida. Os alvos passaram a ser as universidades, as escolas públicas, o Judiciário, a juventude negra, as mulheres, a população LGBTQIAPN+<sup>1</sup> e os povos originários. O discurso religioso, misógino, homofóbico, racista e antidemocrático se alimentava com o uso de aparatos e estruturas policiais, militares, corporativas, oligárquicas e religiosas. O negacionismo sintetizou a lógica “eugenista” de limpeza “étnica” que lançou o país em uma violenta polarização.

O cenário da guerra híbrida, com uso de ferramentas cibernéticas, e o governo micropolítico iniciada pelo presidente Michel Temer entre 2016 e 2018 foram levados ao limite, resultando em uma soma de traumas. Mas a irresponsabilidade, o caos e o crime da gestão negacionista da pandemia de covid-19 evidenciaram a gravidade de lançar o país à contaminação descontrolada do vírus, com o efeito multiplicador de mortes e sequelas irremediáveis. O Brasil representa numericamente quase 10% das mortes globais por covid-19, tendo registrado mais de 700 mil óbitos, sem contar o quadro de efeitos crônicos da doença.

Cabe destacar que o avanço da extrema direita não impediu a emergência de novas subjetividades políticas engajadas na luta por cidadania e direitos humanos. Os coletivos, as redes e os movimentos de mulheres se fortaleceram na esfera da representação

---

<sup>1</sup> A sigla LGBTQIAPN+ refere-se a: lésbicas; gays; bissexuais; transexuais, transgêneros e travestis; *queer*; intersexuais; assexuais; pan-, poli- e multissexuais; e pessoas não binárias.

política antes e depois da pandemia. Mulheres faveladas negras com formação nas lutas partidárias e feministas conquistaram mandados parlamentares. O assassinato de Marielle Franco e de seu motorista Anderson Gomes foi um episódio dramático que acabou gerando um efeito inverso de fortalecimento das lideranças e do protagonismo das mulheres na política e nas lutas nos territórios. Desde então, a nova centralidade das periferias é corporificada pela subjetividade e potência organizativa das mulheres. Muitas dessas lideranças, impulsionadas por iniciativas de ação afirmativa, ingressaram em cursos universitários ao longo dos governos petistas e mantiveram sua atuação em seus territórios como “vozes e crias das favelas”.

Nas lutas pelos direitos humanos das mulheres, o agir estratégico levando em conta subjetividade, corpo e território exige protagonismo e mobilização da voz e da escrita, afirmando a presença e o reconhecimento da centralidade social da periferia e das favelas. Marielle ousou atravessar todas as fronteiras e muros; teceu fios, travou lutas e produziu memórias. Virou a direção da história, rompeu com os malditos estereótipos impostos pelo classicismo, pelo machismo e pelo patriarcado. Acompanhou a revolução feminista, afirmou a presença negra, ousou desafiar os poderes na favela, no asfalto, nas ruas, nos bairros, na cidade, na tribuna, no partido e nas mídias.

Favela rima com cidadania; liberdade, com igualdade; reconhecimento, com cultura e arte; identidade, com diversidade. A cidade já não é mais a mesma. A política já não é mais a mesma, pois multiplica coletivos. Marielle tornou-se referência e, por isso, foi vítima do genofeminicídio político, mas seu mandato se multiplicou, seu nome se mundializou, seu exemplo toca cada vez mais fundo ao lado de cada brado de esperança e luta por justiça. Dessa escrita realizada por Marielle nasce a força de uma nova linguagem, de novas noções, conceitos e palavras. Discursos, programas, plataformas e imagens da centralidade social e espacial das favelas e periferias se desdobram a partir de sua presença, como poder simbólico real dado por falas vivas presentes no cotidiano das cidades. O efeito de catarse desse agir político tem inclusive impacto no registro cibernético, com um *wikidicionário* sobre as favelas, que ganhou o nome de *Dicionário de Favelas Marielle Franco*, organizado com apoio da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz)<sup>2</sup>.

Marielle passou a significar para milhares de jovens a luta por justiça social, ambiental, de gênero e racial, isto é, por diversidade e igualdade de direitos. Nessa luta, o corpo se inscreve como potência que define os contornos de um espaço poético, de uma reforma intelectual e moral que se expande em rede e aponta para um novo modo de habitar os territórios no cotidiano e de afirmar o direito humano ao bem viver. Marielle desdobrou e abriu a voz em defesa do direito à vida como devir negro brasileiro na força da inteligência pessoal e coletiva, na afirmação aberta do direito aos direitos. O crime contra ela passou a ser visto como um crime contra a humanidade, contra a população, pois é parte da lógica que tentou sufocar a revolução molecular em defesa das populações das favelas e periferias em curso no Brasil.

---

<sup>2</sup> Ver: <https://wikifavelas.com.br/>

Marielle Franco é vista como aquela que inscreveu a favela no centro da nossa luta por cidadania e democracia. Nessa mesma conjuntura, o associativismo popular na favela é reativado na chave dos coletivos de mulheres, desde a liderança que exercem na sociedade civil local até as atuações que emergem como movimentos em rede e se articulam com segmentos da extensão universitária orientados por uma visão de mudança paradigmática nos trabalhos que desenvolvem.

Passemos, agora, a descrever o processo de construção de uma iniciativa inovadora em matéria de projeto público que partiu do reconhecimento da capacidade organizacional e técnica das forças sociais locais para a execução de tarefas emergenciais no contexto da pandemia. Por suas características de engajamento e compromisso com a atuação e prestação de atendimento na favela e junto às mulheres atingidas pelas múltiplas violências materiais e simbólicas, nosso relato e sistematização dessa experiência, na perspectiva de uma ação de extensão universitária, se deu em dois recortes: (1) o reforço da atuação em favelas e periferias, considerando as exigências e os desafios trazidos pelo impacto da pandemia em nossa atuação permanente, em rede e nos territórios; e (2) a articulação política na esfera pública, por meio da montagem de um bloco social e técnico de muitos atores, movimentos e redes para gerar e mobilizar recursos capazes de sustentar os esforços de cooperação solidária horizontal nesses territórios.

O resultado foi uma convergência de forças na criação do Plano Estadual de Enfrentamento à Covid-19 nas Favelas do Rio de Janeiro e no reposicionamento estratégico do Centro de Referência para as Mulheres Suely Souza de Almeida (CRM-SSA), localizado na Cidade Universitária na Ilha do Fundão da UFRJ, e do Centro de Referência de Mulheres da Maré – Carminha Rosa (CRMM-CR), localizado na Vila do João, no Complexo da Maré. Esse reposicionamento se deu a fim de readequar a atuação desses centros no contexto pandêmico emergencial, que teve um impacto dramático nos territórios já antes afetados pela segregação e violência socioespacial estruturais.

### **O Plano Estadual de Enfrentamento à Covid-19 nas Favelas do Rio de Janeiro**

O projeto do Plano Estadual de Enfrentamento à Covid-19 nas Favelas do Rio de Janeiro foi elaborado por um conjunto de atores, reunindo tanto pesquisadores universitários e associações científicas como profissionais das áreas de saúde e assistência social e articuladores sociais e organizações atuantes em favelas. Contou, ainda, com a colaboração e representação da Fiocruz.

Participaram da redação do Plano pesquisadores da UFRJ, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) e da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio), além de articuladores sociais e organizações comunitárias da Cidade de Deus, da Rocinha, da Santa Marta e das favelas do Complexo do Alemão e do Complexo da Maré, todas comunidades de grande porte do Rio de Janeiro. Contribuíram também membros da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC) e da Associação Brasileira de Saúde Coletiva (Abrasco). Além disso, foram feitas consultas a profissionais de Unidades

Básicas de Saúde (UBS) e de Centros de Referência em Assistência Social (Cras). A versão original contou ainda com a leitura atenta de representantes das diretorias do Sindicato Estadual dos Médicos do Rio de Janeiro (SinMed/RJ), do Sindicato Estadual das Enfermeiras do Rio de Janeiro (Sindef Rio) e do Sindicato Municipal dos Agentes Comunitários de Saúde do Rio de Janeiro (SINTSAÚDERJ).

Todos esses diferentes atores consensuaram que o impacto da pandemia nas áreas populares do Rio de Janeiro poderia assumir proporções ainda mais trágicas, exigindo um redobrado esforço de atuação institucional. Considerando o contexto epidemiológico e as projeções então feitas, acredita-se que a implementação desse projeto contribuiu significativamente para a redução de mortes e da insegurança social entre moradores das áreas mais vulneráveis. Estruturado a partir de três dispositivos – ações preventivas, atendimento médico e apoio social –, o principal objetivo do Plano<sup>3</sup> foi desenvolver ações temporárias e emergenciais para apoio social e de saúde, considerando as especificidades das favelas e dos territórios populares. O projeto pretendeu ser uma contribuição complementar ao que já vinha sendo realizado pelos poderes públicos, com o objetivo de se aproximar da integralidade e equidade em saúde e assistência social, em sintonia com os princípios estruturantes do Sistema Único de Saúde (SUS) e do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

Foram seus princípios orientadores: (1) a proximidade, para permitir uma escala de ação capaz de atingir de forma tempestiva os segmentos mais vulneráveis; (2) a articulação entre as dimensões sanitária e social, tomando a articulação intersetorial como indispensável, uma vez que nos territórios populares a pandemia foi também uma complexa questão social, envolvendo insegurança alimentar, precariedade das moradias, dificuldade de acesso a informações e equipamentos, entre muitos outros fatores que impactam diretamente a qualidade das condições de prevenção e de isolamento social de casos e contactantes; e (3) a valorização das estruturas do SUS e do SUAS.

As UBSs, o Cras e o Centro de Referência Especializado de Assistência Social (Creas) foram tomados como as fontes privilegiadas de informação e de capacitação das equipes que, em caráter de emergência, deveriam atuar de forma complementar a essas agências.

Para a implementação do projeto, foram previstos três dispositivos: um Centro de Atendimento para Enfrentamento à Covid-19; um Centro de Isolamento Assistido; e um

---

<sup>3</sup> Para além do objetivo geral, o Plano teve seis objetivos específicos: (1) mobilizar diferentes atores sociais, gestores públicos e lideranças comunitárias para conhecerem e avaliarem a dimensão das diferentes realidades locais onde o Plano pudesse ser implementado; (2) mobilizar e organizar atores para a implementação de um comitê gestor do projeto e a definição das estratégias e estruturas de governança local e regional; (3) definir estratégias de monitoramento e acompanhamento (incluindo a definição de indicadores e dados a serem acompanhados, bem como fontes e forma de coleta e análise) do contexto social, epidemiológico e de vulnerabilidade da população para cada território e comunidade, a fim de apoiar o processo de governança do projeto; (4) implementar Centros de Atendimento para Covid para atuação complementar às ações de atenção primária à saúde (APS), buscando ampliar o acesso ao primeiro atendimento às pessoas suspeitas e seus contactantes, potencializando ações de cuidado e de vigilância em saúde e auxiliando na diminuição dos casos de agravamento e dos óbitos, bem como na ampliação das ações de vigilância de campo para controle e prevenção de *clusters* de propagação da transmissão do vírus; (5) implementar Centros de Isolamento Assistido para possibilitar condições de isolamento domiciliar para casos suspeitos e confirmados de covid-19, fossem eles assintomáticos ou com sintomas leves, e de pessoas residissem com outras sem condições de viabilizar o isolamento necessário; e (6) implementar Centros de Apoio Social (CAS) para potencializar o acesso a orientações e ações assistenciais de forma complementar aos serviços já existentes, ampliando a integração intersetorial nos territórios.

## Artigo Article

Centro de Apoio Social (CAS). Tais dispositivos deveriam ser instalados em diferentes localidades, considerando-se as estratégias a serem adotadas em função da evolução da pandemia nas áreas populares. Para tanto, fez-se necessária a constante integração das ações do projeto com ações de vigilância em saúde, visto que o contexto epidemiológico influenciou as decisões sobre a necessidade de novos dispositivos em cada território. A depender da avaliação de cada contexto, dos estudos da evolução da pandemia feitos pelo Observatório Covid-19 da Fiocruz<sup>4</sup>, das características dos territórios e do grau de vulnerabilidade social de suas populações, eram definidas as Áreas de Atenção Preferencial, isto é, as áreas prioritárias.

Inicialmente, considerando-se a escala demográfica das chamadas grandes favelas, bem como o interesse demonstrado por suas organizações locais, recomendou-se a implantação dos equipamentos propostos nos complexos do Alemão e da Maré e na Rocinha. Caso o alcance da proposta fosse ampliado para a Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ), recomendou-se fortemente sua implantação em áreas de Duque de Caxias e Nova Iguaçu, na Baixada Fluminense, e de São Gonçalo, no Leste Fluminense.

Por outro lado, uma vez que as projeções epidemiológicas apontavam a necessidade de medidas de fortalecimento do isolamento social no Rio de Janeiro pelo período de aproximadamente 1 ano e meio a 2 anos, sugeriu-se que as ações fossem planejadas para um período mínimo de 6 meses, com posterior análise para eventual prorrogação. Por fim, considerado o caráter emergencial das ações propostas, recomendou-se que fosse constituída uma estrutura de governança composta pelos poderes públicos municipal e estadual e por instituições de pesquisas do Rio de Janeiro que atuam na saúde pública e na área social, como Fiocruz, Uerj, UFRJ, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (Unirio), Universidade Federal Fluminense (UFF) e PUC-Rio. Essa estrutura seria centrada na implantação e no gerenciamento dos Centros de Atendimento para enfrentamento da covid-19.

A proposição da instalação de dispositivos assistenciais adequados para territórios vulnerabilizados, de baixa renda e de favelas no Rio de Janeiro foi certamente um desafio de grande complexidade para gestores públicos em articulação com instituições de pesquisa e representantes de diversos segmentos da sociedade. Tais atores deveriam encontrar soluções com a agilidade e a segurança exigidas pela pandemia. O Plano estimulou o diálogo entre esses atores para que as propostas e alternativas fossem estruturadas de modo compatível com as especificidades e singularidades das diferentes realidades locais e para que estivessem adequadas às normas e limitações legais e orçamentárias dos entes federativos responsáveis pela execução de programas voltados para atenção à saúde, garantindo os princípios e as diretrizes do SUS e do SUAS. Afinal, como mencionado, o principal objetivo do Plano foi construir dispositivos que ampliassem o acesso da população residente em territórios de vulnerabilidade aos equipamentos sociais, potencializando a relação dessa população com os serviços já existentes, como é o caso da atenção primária à saúde (APS).

---

<sup>4</sup> Ver: <https://portal.fiocruz.br/observatorio-covid-19>

Durante a pandemia, a APS foi afetada em alguns territórios pela fragilidade na preparação da rede de atenção para situações emergenciais, incorrendo na desorganização dos fluxos de atendimento, no afastamento de pacientes impactados pela insuficiente informação acerca das medidas de distanciamento social, no afastamento de profissionais de saúde por motivo de doença, entre tantos outros fatores que surgiram de forma aguda e assimétrica nas diferentes regiões da cidade e da RMRJ.

Para fazer frente a uma situação de dificuldade em manter a APS com um mínimo de qualidade e que possibilitasse o acesso dos usuários aos serviços com segurança e seguindo os protocolos preconizados pela Organização Mundial de Saúde (OMS) e pelo Ministério da Saúde, o Plano pretendeu contribuir para garantir esse acesso, principalmente nos territórios mais vulnerabilizados, onde a transmissão do novo coronavírus era potencializada pelas condições adversas e precárias de vida.

Para ser efetivo, o projeto precisava ser avaliado em cada território, relacionando-se fatores de dificuldade e viabilidade, bem como as referências técnicas e normativas vigentes. A avaliação deveria considerar a possibilidade de utilização e adaptação de equipamentos já existentes, bem como a necessidade de definir fluxos adequados de entrada e encaminhamento de doentes, regulação assistencial e critérios de classificação de risco. Em resumo, era preciso definir linhas de cuidado que respondessem às necessidades locais, sempre considerando como componente fundamental de acompanhamento e avaliação do projeto indicadores epidemiológicos que auxiliassem na avaliação de risco e na definição das ações possíveis em cada contexto.

A organização dos dispositivos, em geral, deveria considerar: o contexto epidemiológico, medidas não farmacológicas e projeções de casos de covid-19; a organização da rede assistencial do território, considerando-se a capacidade de regulação e de atendimento extra-hospitalar/capacidade da rede de APS local para casos leves; a capacidade instalada de recursos físicos e operacionais para o funcionamento do serviço (recursos físicos e tecnológicos resolutivos, força de trabalho, insumos, medicamentos, agilidade e tempo para montagem da estrutura necessária); a organização dos fluxos assistenciais entre os serviços das redes de atenção, a fim de identificar as necessidades locais e quais dispositivos deveriam ser implantados; o grau de vulnerabilidade dos territórios, mensurado a partir de indicadores demográficos e socioeconômicos; e a disponibilidade de equipamentos como escolas, prédios públicos, clubes e outros que pudessem abrigar os dispositivos propostos.

As universidades do Rio de Janeiro, notadamente Uerj, UFRJ, UFF, Unirio e PUC-Rio, além da Fiocruz, coerentemente com sua visão na formulação, no aperfeiçoamento e na implementação de políticas públicas, bem como com seu papel central na produção e disseminação de conhecimentos e tecnologias para fortalecimento do SUS, não mediram esforços para garantir o direito à saúde e à vida digna da população. Essas instituições se colocaram como parceiras dos demais atores na formulação e implementação das diferentes estratégias do Plano. As temáticas das epidemias e emergências em saúde pública despontaram como áreas emergentes e carentes de produção de conhecimento, bem como de intervenções organizadas e coordenadas no âmbito das políticas públicas voltadas para

## Artigo Article

o enfrentamento de situações como a da pandemia de covid-19. Afinal, desastres e pandemias representam desafios singulares para a prestação de cuidados de saúde.

Uma estratégia central para o controle de surtos de covid-19 foi a “triagem direta”, isto é, a classificação dos pacientes antes que eles chegassem aos serviços de emergência (Hollander e Carr, 2020). Na fase de transmissão comunitária do novo coronavírus em que nos encontrávamos, era essencial criar alternativas de atendimento à população – não apenas para casos graves, como o aumento de leitos das unidades de terapia intensiva (UTI), mas também para casos de gravidade leve a moderada. Além disso, era necessário desenvolver ações de vigilância em saúde para minimizar o risco de transmissão da doença nas comunidades e ações sociais para minimizar outros danos trazidos pela pandemia. Vale lembrar que, durante a pandemia, o Ministério da Saúde era responsabilizável pelo fornecimento dos testes rápidos para a detecção de infecção por covid-19 e os sistemas locais de saúde deveriam viabilizar os testes confirmatórios para os casos que necessitassem de cuidados hospitalares.

Ainda há poucas referências internacionais sobre como a pandemia afetou cidades grandes e marcadas pela desigualdade. Diante desse quadro, era importante garantir a capacidade da APS de atuar em áreas pobres e densas, onde mecanismos de prevenção como o isolamento social, a suspensão das atividades laborais e as medidas higiênico-sanitárias foram mais difíceis de implementar e onde há alta prevalência de doenças crônicas, como hipertensão arterial e diabetes (Coelho *et al.*, 2020). Nesse sentido, os dispositivos propostos deveriam aproximar e potencializar as ações de APS nos territórios junto à população, bem como possibilitar a integração de mais ações assistenciais com a vigilância em saúde, viabilizando um cuidado integral e intersetorial para o enfrentamento da covid-19 entre as populações vulneráveis.

### O Centro de Referência de Mulheres da Maré – Carminha Rosa (CRMM-CR)

O CRMM-CR é um equipamento vinculado ao Núcleo de Políticas Públicas em Direitos Humanos (NEPP-DH) da UFRJ e ao Plano Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres. Ele atende à Norma Técnica de Uniformização dos Centros de Referências e é localizado na Vila do João, no Complexo da Maré, Rio de Janeiro. A Vila do João resulta do Projeto Rio, que, em 1982, construiu um conjunto habitacional constituído por aproximadamente 2.600 casas ocupadas por moradores que antes habitavam palafitas estendidas ao longo da Baía de Guanabara. A localidade, que, de acordo com o censo de 2000 realizado pelo Centro de Estudos e Ações Solidárias da Maré (Ceasm)<sup>5</sup> já tinha naquele ano cerca de 4 mil domicílios e 10.700 moradores, passou a ocupar o 3º lugar em concentração populacional e o 4º em número de habitações no conjunto que integra a divisão geopolítica “Maré 3”.

A experiência em campo com o CRMM-CR, portanto, nos dá os contornos das reflexões a seguir, que teve como principal desafio a construção de alternativas de enfrenta-

---

<sup>5</sup> Ver: <https://www.ceasm.org.br>



mento às violências domésticas, familiares e íntimas de afeto, entre outras violências (no trabalho, obstétricas, institucionais etc.) vivenciadas por mulheres inseridas em territórios onde a violência urbana é constante e continuada historicamente, sem estabelecimento de limites, fronteiras, dissociações, entre as mais variadas violações. Assim é o cotidiano de vida das moradoras usuárias do CRMM-CR, e não difere substancialmente da realidade de outras comunidades e bairros de “periferia” do Rio de Janeiro, marcados por profundas desigualdades de gênero, classe, raça e etnia.

Nesses quadros de guerra, em que se distinguem as vidas passíveis e as não passíveis de luto (Butler, 2015), o CRMM-CR se apresenta como um espaço de resistência à ideologia patriarcal e à necropolítica local, tendo entre seus objetivos: atendimento e acompanhamento psicossocial e jurídico; orientação nas questões de desigualdades de gênero e fortalecimento da cidadania das mulheres em situação de violência; promoção de debates, estudos e propostas sobre a realidade social brasileira, com a produção de indicadores sociais e avaliação de políticas sociais; favorecimento da participação das mulheres em grupos de reflexão com vistas à recuperação e/ou elevação de sua autoestima e ao reconhecimento e exercício de seus direitos; e investimentos na construção da rede de equipamentos sociais para a prevenção e o enfrentamento da violência de gênero, na perspectiva da otimização dos procedimentos de encaminhamento e acompanhamento, inclusive no âmbito jurídico.

Como grandes eixos temáticos, possibilitando a definição de princípios básicos norteadores de políticas públicas voltadas para as mulheres, podemos destacar as dimensões de empoderamento, autonomia e fortalecimento do exercício da cidadania, de modo a proporcionar o acesso ao conhecimento do conjunto de direitos possíveis e de seu exercício, reconhecendo as especificidades implicadas nos diferentes grupos e processos e habilidades pessoais para o alcance da liberdade de decisão.

No CRMM-CR, para além das oficinas temáticas tradicionais, são desenvolvidas ainda oficinas sociais no campo da educação artística, da dança, do teatro, da leitura, entre outras. Com isso, objetiva-se incentivar a interação, a sociabilidade, a troca de experiências e a reflexão coletiva sobre questões de gênero por meio de instrumentos lúdicos manuais, corporais e intelectuais que permitam coordenar movimentos, apropriar-se de espaços, explorar sentidos e compartilhar sentimentos, angústias e violações cotidianas, sempre pensando em mecanismos de superação, empoderamento, autoestima, conhecimento de si e do seu entorno e, conseqüentemente, do acesso à rede de proteção da mulher em situação de violência e da conscientização e possíveis exercícios de direitos.

Por meio da leitura – e na esteira de Paulo Freire (1967) –, obtemos as ferramentas para mudar a realidade que nos cerca. Afinal, ficar alijado do processo de transformação potencializa sentimentos de inferioridade e, conseqüentemente, de impotência diante das situações de violência. Note-se que o perfil genérico das usuárias do CRMM-CR é: mulheres pobres e negras (bem caracterizando a interseccionalidade classe/gênero/raça); acima dos 40 anos; separadas, divorciadas, solteiras ou viúvas – ou seja, já não vivendo relações maritais ou assemelhadas; e que convivem, algumas desde a mais tenra infância,



## Artigo Article

com a violência estrutural peculiar de periferias de grandes centros urbanos, como o Rio de Janeiro, e com a violência doméstica familiar.

Com a expertise acumulada em mais de 20 anos de atuação na acolhida e no atendimento, as equipes técnicas (assistentes sociais e psicólogos) do CRMM-CR, em regime típico dos centros de referência, iniciaram com esse grupo específico de mulheres o trabalho de prevenção e enfrentamento da pandemia de covid-19 a partir da proposta comunicacional, na esteira do site *Se liga no Corona*<sup>6</sup>, promovido pela parceira Fiocruz e em consonância com o Plano Estadual de Enfrentamento à Covid-19 nas Favelas do Rio de Janeiro, no qual estava previsto o funcionamento do Centro de Apoio Social (CAS).

Como mencionado anteriormente, um dos princípios do Plano é a articulação entre a abordagem médica e sanitária e a abordagem social. Para tanto, foi proposta a instalação de um CAS que funcionasse em diálogo com a rede de Cras e como um espaço de articulação intersetorial emergencial com a área da saúde e de interação entre poder público e sociedade. Ao CAS caberiam as seguintes funcionalidades: conceber e executar estratégias de comunicação; oferecer uma central de informações para a população, com interface com sistemas universitários de teleatendimento; realizar a gestão e o monitoramento de dados de vulnerabilidade social, epidemiológicos e de saúde; realizar ações sociais presenciais por meio da equipe de agentes comunitários de apoio social; e oferecer apoio à remoção de corpos e a sepultamento. O CAS organizou a comunicação a partir da estratégia da comunicação a distância, realizada pela Central de Informação ou por rádios comunitárias.

Também coube à coordenação de comunicação, de modo articulado com a coordenação do trabalho de campo, pensar estratégias de divulgação voltadas para a captação de doações junto à sociedade e à iniciativa privada. Para isso, foi importante a Central de Informações com interface com sistemas universitários de teleatendimento. O papel dessa central foi múltiplo: ofereceu orientações básicas sobre a covid-19; informou sobre auxílios sociais; recebeu denúncias sobre aglomerações e outras práticas que ameaçavam a saúde de vizinhos e de grupos de risco e as encaminhou aos órgãos competentes; recebeu informações sobre situações de insegurança alimentar, entre outros. Além disso, a Central de Informações foi uma interface com serviços de teleatendimento no campo da saúde, especialmente nas áreas médica e psicológica. Esses serviços foram construídos em parceria com as universidades e centros de pesquisa, que mobilizaram, para isso, seus estudantes.

Assim nasceu a proposta do *Alô Maré*, no âmbito do NEPP-DH/UFRJ e com o apoio técnico do CRMM- CR e do CRM-SSA, promovido como uma ação de extensão universitária pelo viés comunicacional. Tratou-se de um serviço executado de forma remota, com o amparo de toda a tecnologia da informação e comunicação (TIC) da UFRJ, voltado para atender, especialmente, as mulheres e suas famílias – consideradas as já usuárias dos serviços do CRMM-CR – de parte do território do Complexo da Maré. Nesse projeto, foram

---

<sup>6</sup> Ver: <https://portal.fiocruz.br/se-liga-no-corona>

realizados teleatendimentos, acolhidas, mapeamentos e informes acerca dos serviços ativos no território, além de orientações de saúde por meio *e-cards* no Instagram e cartilhas, capacitação de estudantes quanto à prevenção e ao enfrentamento da covid-19, apoio na segurança alimentar local e interlocução com movimentos sociais locais.

Tais ações foram amplificadas com o trabalho em rede no território da Maré, envolvendo outros atores de movimentos sociais locais, como os integrantes da Rede de Atendimento a Mulheres da Maré (Rede RAMM), da Casa das Mulheres, do Luta pela Paz, da Frente de Mobilização da Maré, entre outros.

### **A ação de extensão do NEPP-DH/UFRJ: 'Alô Maré'**

A ação de extensão *Alô Maré*, outro desdobramento do Plano Estadual de Enfrentamento à Covid-19 nas Favelas do Rio de Janeiro, objetivou conectar de forma remota profissionais e estudantes da UFRJ à população residente no Complexo da Maré, mais especificamente na Vila do João, para o enfrentamento dos impactos de diferentes ordens provocados pela pandemia. A ação buscava desenvolver ações sociais como as de prevenção, por meio da elaboração de cartilhas, informes e tutoriais, e as de assistência à população, para orientar o acesso remoto aos serviços adequados e em funcionamento conforme as necessidades que se apresentavam.

Mediante o contato remoto com os sujeitos corporificados no território, pretendeu-se também desenvolver um censo/painel de casos relacionados à covid-19 e de violência em geral (familiar, doméstica e de outras naturezas) que contribuíssem para a perda de vidas humanas. Dessa forma, pretendia-se colaborar para o enfrentamento dos impactos provocados pela pandemia e para a garantia de direitos da população da Vila do João e de áreas contíguas do Complexo da Maré naquele período. O projeto comportava parcerias intra-institucionais, com demais núcleos e unidades da UFRJ, e interinstitucionais, especialmente com universidades, instituições, centro de pesquisas, representações comunitárias e movimentos sociais.

Os objetivos específicos da ação eram: disseminar informações e materiais de apoios de prevenção e cuidados referentes à covid-19; promover o atendimento profissional remoto à população residente no Complexo da Maré, mais especificamente na Vila do João; mapear e monitorar o funcionamento remoto dos serviços de assistência social, saúde, atendimento jurídico, atenção às mulheres em situação de violência, entre outros, bem como facilitar o acesso a esses serviços; elaborar cartilhas, informes e tutoriais com orientações para a assistência à população no enfrentamento da covid-19 relacionadas às áreas do direito, da assistência social, da saúde mental e da violência de gênero; levantar casos locais de perdas de vida durante a pandemia, sistematizando os dados em um censo/painel; colaborar para a garantia de direitos da população da Maré no que se refere às vulnerabilidades provocadas pela pandemia; e elaborar um protocolo de atendimento psicossocial remoto para atenção aos impactos produzidos a partir da pandemia.

## Artigo Article

Para alcançar esses objetivos, a ação reuniu docentes, profissionais e estudantes das áreas de serviço social, psicologia, direito, ciências sociais, pedagogia, geografia, história, comunicação, enfermagem e áreas correlatas para o atendimento integral à população. Todas as fases do projeto foram realizadas de forma interprofissional a partir de uma perspectiva inter- e transdisciplinar, necessária porque a facilitação do acesso é complexa e extrapola os limites disciplinares. Assim, as ações eram articuladas entre os diferentes saberes.

Os efeitos da pandemia nos bairros populares, tendo como referência os casos confirmados de contágio e os óbitos, conquanto subnotificados, acometem mulheres de modo particular, quer seja com vitimização ou vitimação. Partimos da premissa de que o território da favela é essencialmente feminino e de que o contato, apoio e/ou atendimento remoto, tendo como principal elo as mulheres do território, contribuiu para o fortalecimento delas no enfrentamento do conjunto de agravantes a que estiveram submetidas.

Com a ação aqui descrita, esperava-se ampliar o alcance da campanha *Se liga no Corona*, desenvolvida pela Fiocruz, aumentando a capilaridade social das orientações contidas nessa ação de comunicação em saúde e fortalecendo a dimensão preventiva do Plano, a fim de mitigar e mesmo evitar os efeitos da pandemia nas favelas e de mapear os casos de contaminação e falecimento no território. Além disso, com os telecontatos e teleatendimentos e o desenvolvimento de materiais informativos, esperava-se facilitar o acesso da população residente no complexo da Maré aos serviços em efetivo funcionamento de saúde, funerários, jurídicos, de assistência social, entre outros. Acreditava-se que as ações a serem desenvolvidas nesse projeto poderiam contribuir com o monitoramento das políticas públicas que tiveram suas dinâmicas de funcionamento alteradas durante a pandemia.

A interação dialógica está no cerne dessa ação de extensão, na medida em que ela consiste em um desdobramento das atividades de um Plano construído por meio do diálogo com diversos agentes sociais: entes governamentais, lideranças de várias favelas do Rio de Janeiro, instituições de pesquisa em saúde, universidades etc. Nesse sentido, pretendeu-se prosseguir com essa metodologia de trabalho por meio de reuniões (remotas e semanais) para monitoramento e avaliação das ações postas em curso, a fim de manter o fluxo de articulação entre universidade e comunidade.

A proposta de extensão foi fruto das preocupações compartilhadas por vários laboratórios de pesquisa da unidade NEPP-DH/UFRJ, como o Laboratório do Direito Humano à Cidade; o Grupo de Estudos Direitos Humanos e Justiça; o Laboratório Interdisciplinar de Estudos e Intervenção em Políticas Públicas de Gênero; o Observatório de Ouvidoria e de Democracia Participativa; e o Laboratório Interdisciplinar de Estudos de Gênero. Além disso, articulou projetos de extensão já consolidados, como o CRMM-CR e o CRM-SSA, e envolveu as equipes técnicas dos centros e os docentes pesquisadores dos laboratórios e grupos de pesquisa. Ademais, a ação foi configurada para dar prosseguimento à formação acadêmica de um grupo de estudantes já envolvidos nas atividades de pesquisa e extensão do NEPP-DH e de estudantes que cursavam disciplinas eletivas em direitos humanos,

oferecidas em diversos cursos de graduação da UFRJ, a fim de promover um trabalho articulado na perspectiva crítica dos direitos humanos.

Nesse sentido, o projeto pretendeu criar um espaço de formação não apenas acadêmica aos estudantes participantes, com incentivo à elaboração de artigos científicos e ao desenvolvimento de projetos de pesquisa, mas principalmente cidadã e humana, articulando e amplificando as temáticas trabalhadas em atividades de ensino e pesquisa por meio do engajamento nas atividades extensionistas de interação com as populações mais vulneráveis, cujos riscos se acentuaram com o cenário da pandemia.

Pretendeu-se inicialmente trabalhar com 20 alunos extensionistas por período, que executariam tarefas mediante acompanhamento, capacitação e supervisão dos profissionais técnicos e docentes, para fins de desenvolvimento de materiais informativos e contatos meramente informativos (tele-informações), além do desenvolvimento de pesquisas e relatórios. A atividade foi descontinuada em dezembro de 2022 e propiciou a formação de 74 alunos de graduação de diferentes ramos de saberes. Como público interno da universidade, entre estudantes, técnico-administrativos e docentes da UFRJ, o projeto contou com a participação de mais de 100 pessoas.

Para a realização da ação extensiva, a metodologia de trabalho se desenvolveu por meio de reuniões remotas (via plataforma Zoom) para monitoramento e avaliação das ações postas em curso. Os meios remotos foram viabilizados com a infraestrutura e orientação da TIC/UFRJ, que disponibilizou tutoriais para fins de programação de linhas telefônicas e sistemas de informática, meios fundamentais para a execução das ações remotas. O arcabouço tecnológico que deu suporte à ação compreendeu: a utilização do recurso de programação telefônica Siga-ME; o recurso de implantação no site e telefone celular do serviço “Fale conosco” (p.ex. aplicativo WIX); a conexão do celular à mesa de número fixo da UFRJ para prospecção (aplicativo Zoiper<sup>7</sup>); e reuniões remotas (com e sem vídeo).

## Conclusão

Consideramos que o Plano Estadual de Enfrentamento à Covid-19 nas Favelas do Rio de Janeiro, iniciado com ações em 54 projetos (com mais 40 em preparação), permitiu construir um caminho de resistência em defesa da vida que disputou com o repertório negacionista a partir do reforço de práticas de cuidado e de acesso a direitos, fundamentadas no associativismo popular, com seus circuitos horizontais, organização em rede e aplicação de tecnologias sociais e comunicacionais que fortaleceram práticas de solidariedade por meio de articulações de alianças e parcerias as mais diversas, com destaque para a segurança alimentar.

---

<sup>7</sup> Ver: <http://www.velans.com.br/arquivos/datasheets-yealink/Yealink%20SIP-T19%20E2%20Datasheet-port.pdf>

## Artigo Article

A articulação de universidades e centros de pesquisa com movimentos sociais e a Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro (Alerj) abriu um importante veio para o enfrentamento da covid-19 a partir do fortalecimento das práticas espaciais desenvolvidas por grupos, redes e movimentos das favelas. Nesse quadro, é importante destacar a orientação e a observação técnica derivada do diálogo com o Sistema Fiocruz em suas interfaces e interações com os territórios periféricos, favelas e populações mais marcadas pelas segregações sociais, espaciais, de classe, étnico-raciais e de gênero. Os movimentos de mulheres locais e as ações de mulheres parlamentares, especialmente as negras, tiveram um protagonismo ímpar na luta pelo direito à vida em meio ao negacionismo político-social que marcou a morbidez do período pandêmico no país.

Naquele contexto, uma solução possível foi contribuir em várias frentes para fomentar práticas de distanciamento social e vigilância sanitária nos distintos recortes do território, contribuindo assim para a organização de dispositivos e inovações na ação, a fim de evitar o colapso e melhorar a oferta equipamentos e serviços básicos a partir da ação conjunta de atores que apoiavam os distintos formatos de atendimento e comunicações presentes nos territórios em que o Plano foi implementado.

Por meio do Plano, foi possível atuar na contenção, assistência e atendimento em todo o ciclo do planejamento público necessário para implementar as medidas sanitárias em sua relação com protocolos, fluxos e com o Plano Nacional de Imunizações (PNI) (centrado em testagem e vacinação), articulados com a gestão integrada de políticas a partir das análises e informações construídas a contrapelo em relação ao governo federal, referentes à realidade do ambiente da propagação do vírus.

Criar as condições para um processo programado em matéria de atuação institucional e pública com medidas qualificadas é condição necessária para a proteção da vida. Mas é preciso que esse processo se efetive nas condições reais de desigualdade para garantir que os protocolos sejam seguidos, consideradas as especificidades locais e respeitadas as oitivas organizadas. Foi nesse quadro que se formulou, ao longo de um ano de luta, o processo de formulação e aprovação de um Plano Estadual de Enfrentamento à Covid-19 nas Favelas do Rio de Janeiro.

Essa coalisão potente de atores das favelas e as universidades, com suas diversas atuações extensionistas e de pesquisa, entraram em cena e executaram políticas públicas de base em meio a uma disputa dura e complexa pelos territórios em uma cidade marcada pelo tripé urbanismo de guerra, urbanismo de mercado e agendas de “guerra”, característico do Rio de Janeiro e de grande parte dos municípios do estado fluminense. O custo para vencer as primeiras ondas da pandemia foi muito alto e dependeu dessas alianças pela defesa do direito à saúde e à vida, que resgataram as funções públicas das agências responsáveis por cumprir o contido no preceito constitucional previsto no artigo 6º da Carta Magna brasileira.

Somos todos pela VIDA!

**Pedro Claudio Cunha Bocayuva Cunha** é Professor do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas em Direitos Humanos (PPDH) do Núcleo de Estudos de Políticas Públicas em Direitos Humanos – Suely Souza de Almeida (NEPP-DH) da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Coordenador do Laboratório de Direito Humano à Cidade e Território (LDCT) do NEPP-DH. Doutor pelo Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional (PPGPUR) da UFRJ, mestre pelo Programa de Pós-Graduação Acadêmica (PPGA) do Instituto de Relações Internacionais (IRI) da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio) e graduado em história pela PUC-Rio. Membro do Grupo Trauma e Catástrofe e da Rede Lastro de Pesquisa.

**Maria Celeste Simões Marques** é Professora associada do Núcleo de Estudos de Políticas Públicas em Direitos Humanos – Suely Souza de Almeida (NEPP-DH) da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Doutora pelo Programa de Pós-Graduação em Serviço Social (PPGSS) da UFRJ, mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio), licenciada em direito pela Universidade de Lisboa (ULisboa, Portugal) e graduada em direito pela PUC-Rio.

### Referências

- BRASIL. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. **Norma Técnica de Uniformização:** Centros de Referência de Atendimento à Mulher em Situação de Violência. Brasília, DF: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, 2006.
- BRASIL. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. **Política Nacional de Enfrentamento a Violência contra Mulher.** Brasília, DF: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, 2011.
- BRASIL. MINISTÉRIO DA SAÚDE. FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ. **Recomendações para a Organização de Centros de Isolamento Assistido COVID-19.** Proqualis, abr. 2020.
- BUTLER, Judith. **Quadros de guerra:** Quando a vida é passível de luto? 7.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2015.
- COELHO, Vera Schattan *et al.* “Vale apostar na Atenção Primária à Saúde contra a Covid-19?”. **Novos Estudos Cebrap**, Especial Pandemia, 14 abr. 2020. Disponível em: <http://novosestudos.uol.com.br/vale-apostar-na-atencao-primaria-a-saude-contra-a-covid-19/>. Acesso em: 17 abr. 2020.
- CNA. Novel Coronavirus Map. Disponível em: <https://infographics.channelnewsasia.com/covid-19/map.html>. Acesso em: 11 abr. 2020.
- FREIRE, Paulo. **A educação como prática de liberdade.** Paz e Terra, 1967.
- FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ (FIOCRUZ). **Relatório Final do VI Congresso Interno.** Fiocruz: Rio de Janeiro, 2010.

Artigo Article

FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ (FIOCRUZ). **Carta de Serviços da Fiocruz**. Fiocruz: Rio de Janeiro, 2014.

FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ (FIOCRUZ). **Linha do Tempo** (Eventos que marcaram a história da Fiocruz). Disponível em: <https://portal.fiocruz.br/linha-do-tempo>. Acesso em: 11 abr. 2020.

HOLLANDER, Judd E.; CARR, Brendan G. "Virtually Perfect? Telemedicine for Covid-19". **The New England Journal of Medicine**, Perspective, v. 382, n. 18, mar. 2020.

LEE, Vernon J.; CHIEW, Calvin J.; KHONG, Wei Xin. "Interrupting transmission of COVID-19: Lessons from containment efforts in Singapore". **Journal of Travel Medicine**, v. 27, n. 3, abr. 2020.

MARQUES, Maria Celeste Simões; AUGUSTO, Cristiane Brandão. "Um olhar jurídico a partir da residência multidisciplinar em atenção integral às mulheres, política de gênero e direitos humanos – Brasil". **Gênero, direitos humanos e ativismos** – Atas do V Congresso Internacional em Estudos Culturais, Universidade de Aveiro, pp. 110-117, set. 2016. Disponível em: <http://estudosculturais.com/congressos/vcongresso/>. Acesso em: 11 abr. 2020.

RIO DE JANEIRO. **Painel Rio COVID-19**. Disponível em: <https://experience.arcgis.com/experience/38efc69787a346959c931568bd9e2cc4>. Acesso em: 11 abr. 2020.

SANTIAGO, Marisa Antunes; GONÇALVES, Hebe Signorini. "Universalidade possível ou reducionismo excludente? Entre a Lei Maria da Penha e o Desenrolo". **Seminário Internacional Fazendo Gênero 10 (Anais Eletrônicos)**, Florianópolis, 2013. Disponível em: [http://www.fazendogenero.ufsc.br/10/resources/anais/20/1386729228\\_ARQUIVO\\_MarisaAntunesSantiago.pdf](http://www.fazendogenero.ufsc.br/10/resources/anais/20/1386729228_ARQUIVO_MarisaAntunesSantiago.pdf). Acesso em: 11 abr. 2020.

Como citar:

CUNHA, Pedro Claudio Cunha Bocayuva; MARQUES, Maria Celeste Simões. A experiência da UFRJ junto ao Plano Estadual de Enfrentamento à Covid-19 nas Favelas do Rio de Janeiro. *Revista Metaxy*, Rio de Janeiro, PPDH/NEPP-DH/UFRJ, v. 6, n. 6.1, p. 79-94, 2024. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/metaxy>



## ARTIGO ARTICLE

## Representação política e soberania popular na pandemia de covid-19 no Brasil: Esboço para um estudo<sup>1</sup>

### *Representación política y soberanía popular en la pandemia de covid-19 en Brasil: Esbozo de un estudio*

### *Political Representation and Popular Sovereignty in the Covid-19 Pandemic in Brazil: Outline for a Study*

■ Ilma Rezende

e-mail: irezendesoares@gmail.com

**Palavras-chave:** soberania popular, representação política, democracia, Estado de direito, cidadania, covid-19

**Palabras-clave:** soberanía popular, representación política, democracia, estado de derecho, ciudadanía, covid-19

**Keywords:** popular sovereignty, political representation, democracy, rule of law, citizenship, covid-19

#### Resumo

O texto, como esboço para estudo futuro, traz uma reflexão – a partir do contexto da pandemia de covid-19 no Brasil – sobre a relação entre as ideias de soberania popular e representação política como nuclear do processo democrático e da forma – contemporânea – assumida pelo Estado como Estado de direito. Tem como hipótese a ser investigada a de que a sociedade civil brasileira é cada vez mais qualificadamente ativa no âmbito do seu papel em relação à soberania popular, modulando a ideia de representação política em consonância com os princípios da Constituição Federal de 1988. Isso eleva o debate sobre os rumos a serem seguidos pelo país em seus vários campos de ação.

#### Abstract

The text, as an outline for future study, brings a reflection – from the context of the covid-19 pandemic in Brazil – on the relationship between the ideas of popular sovereignty and political representation as nuclear of the democratic process and the form – contemporary – assumed by the state as rule of law. It has as hypothesis to be investigated that the Brazilian civil society is increasingly active in the scope of its role in relation to the idea of popular sovereignty, the idea of political representation in line with the principles of the Brazilian Federal Constitution of 1988. This raises the debate about the directions to be followed by the country in its various fields of action.

<sup>1</sup> Este texto foi elaborado entre o segundo semestre de 2021 e o primeiro semestre de 2022 para um seminário de trabalho a propósito do Acordo de Cooperação entre a UFRJ e a Sapienza Università di Roma. Foi atualizado em 2023.



## Introdução

Discutir sobre representação política e soberania popular implica refletir sobre processos sociopolíticos que materializam no espaço da sociedade civil a ideia de cidadania como dinâmica de relações constitutivas da democracia, como estrutura de Estado dependente, para sua *consolidação*, *desenvolvimento* e *ampliação*, da sociedade para a qual esse mesmo Estado se constituiu e se desenvolveu.

A estrutura do Estado materializa juridicamente a ideia de democracia como ideal civilizatório para um povo que, para realizar-se, depende de que o Estado se aproprie dos valores desse ideário, transformando-os em discursos e práticas sociais conformadoras da cidadania como dinâmica de uma sociedade que constrói a si mesma à luz dos valores fundamentais da *vida*, da *liberdade* e da *igualdade* e, por consequência desses, do *pluralismo*.

Essa dinâmica, que comporta *conflitos*, *consensos* e *contradições*, sendo complexa tanto em sua *forma* como em seu *conteúdo*, tem características intrínsecas que permeiam todo o processo social, tal como a relação aqui em questão: representação política e soberania popular.

No Brasil, no que se refere à pandemia de covid-19<sup>2</sup>, tivemos como particularidade um governo que negligenciou a função constitucional do Poder Executivo prescrita no *caput* do art. 78 da Constituição Federal:

O Presidente e o Vice-Presidente da República tomarão posse em sessão do Congresso Nacional, prestando o compromisso de manter, defender e cumprir a Constituição, observar as leis, *promover o bem geral do povo brasileiro*, sustentar a união, a integridade e a independência do Brasil (*grifos nossos*).

E negligenciou ao negar, inicialmente, a existência da pandemia; depois, as ações preventivas básicas, como o uso de máscaras e outras medidas reconhecidas como de proteção à vida; e, por fim, a efetividade científica das vacinas desenvolvidas como recurso para conter as mortes por covid-19, comprovadas pelas estatísticas de letalidade da doença ao redor do mundo – o que retardou a compra de vacinas e, por conseguinte, o início da vacinação no país. Veja-se o depoimento do então diretor do Instituto Butantan à Comissão Parlamentar de Inquérito da Covid-19 (CPI da Covid-19)<sup>3</sup>:

[As] manifestações do presidente Jair Bolsonaro contra a vacina deixaram as negociações 'em suspenso' e atrasaram o começo da vacinação no país. (...) Em dezembro, o laboratório tinha quase 10 milhões de doses da CoronaVac (5,5 milhões de doses prontas e 4 milhões em processamento). A vacinação no mundo começou em dezembro. No Brasil, apenas em 17 de janeiro. O mundo começou a vacinar no dia 8 de dezembro. O Brasil poderia ter sido o primeiro país do mundo a iniciar a vacinação (...) (AGÊNCIA SENADO, 27/05/2021).

<sup>2</sup> A pandemia de covid-19 foi decretada como tal pela Organização Mundial de Saúde (OMS) em 11 de março de 2020. Seu fim foi declarado em 5 de maio de 2023. Ver: Unasus (11/03/2020) e Opas (05/05/2023).

<sup>3</sup> A CPI da Covid-19 foi criada em 13 de abril de 2021 para investigar "ações e omissões do governo federal no enfrentamento da pandemia e o colapso da saúde no estado do Amazonas" (Castro, 13/04/2021) no início de 2021. Ela foi encerrada em 26 de outubro de 2021 (ver Vieira, 26/10/2021).

Somada à tragédia humanitária da pandemia (comum a todos os países do mundo), o Brasil sofreu um sistemático ataque à democracia e ao Estado de direito por parte do chefe do Executivo, como não fora visto nos 34 anos<sup>4</sup> da Constituição Federal de 1988. Esse ataque se deu, por exemplo, na apologia à ditadura e nas investidas contra o equilíbrio entre os poderes da República, um dos pilares do Estado democrático de direito.

A violenta polarização diretamente gerada pelo chefe do Executivo, relativa a valores e instituições como liberdade de expressão, família, religião, entre outros, na busca por desacreditar a democracia como forma de governo fundada no pluralismo político – identificando-a com a anarquia e o caos e fazendo apologia à ditadura militar como forma de governo garantidora da ordem social e dos costumes – trouxe consequências no campo valorativo cujo caráter de longa duração se verá no curso de, possivelmente, décadas.

O que ocorreu no Brasil entre 2019 e 2022 foi a *subversão da função representativa relativa ao exercício do Executivo*, ao qual cabe respeitar a Constituição na execução de ações que cumpram o definido no art. 30 da Constituição:

Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II - garantir o desenvolvimento nacional;

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Tal subversão foi particularmente grave diante da pandemia de covid-19, visto que a excepcionalidade da situação colocou a população em especial condição de dependência das ações do poder público, relativas ao direito sem o qual os demais direitos não existem: o direito à vida, núcleo dos direitos fundamentais. Essa condição de dependência, agravada entre as classes economicamente vulneráveis, aprofundou as desigualdades sociais e regionais.

O uso inconstitucional do exercício da função de representação política pelo chefe de um dos três poderes da República feriu, para além da ordem constitucional brasileira, os fundamentos histórico-políticos das ideias de constitucionalidade, Estado de direito e democracia. Ao atentar contra os princípios basilares do Estado brasileiro como Estado democrático de direito, definido no art. 1º da Constituição, atentou contra a integridade da estrutura constitucional que deriva desse artigo-matriz do texto constitucional. Destaque-se o *caput* do art. 1º, com três de seus cinco incisos e Parágrafo único:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

II - a cidadania;

---

<sup>4</sup> Nossa referência aqui, conforme dito anteriormente, é 2021, quando a primeira versão deste artigo começou a ser escrita.

Artigo Article

III - a dignidade da pessoa humana;

V - o pluralismo político.

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

O art. 37 do Título III da Organização do Estado, Capítulo 7º da Administração Pública – Seção I – Disposições Gerais é exemplar de como o chefe do Executivo feriu, durante o seu mandato, ao menos quatro dos cinco princípios que regem a administração pública:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (...).

O desrespeito do chefe do Executivo a tais princípios multiplicou-se: incentivou a ataques morais e mesmo físicos a ministros do Judiciário; questionou incessantemente e sem provas o sistema eleitoral brasileiro; solicitou ao ministro da Educação de favores a pastores que, vindo à público, levou à demissão do então ministro; e cometeu diversas quebras de decoro público<sup>5</sup>. Fatos suficientes, entre outros, para um processo de *impeachment*, previsto no art. 85 da Constituição Federal: “São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra” particularmente os incisos:

II - o livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, do Ministério Público e dos Poderes constitucionais das unidades da Federação;

III - o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais;

V - a probidade na administração;

A negligência relativa à responsabilidade quanto à observância aos princípios constitucionais culminou, no início de 2021, na crise da falta de oxigênio em Manaus, quando, entre 14 e 15 de janeiro, 31 pessoas morreram por asfixia nos hospitais da capital do Amazonas:

Documentos obtidos pelo Ministério Público de Contas indicam que 31 pessoas morreram por falta de oxigênio em Manaus nos dias 14 e 15 de janeiro, quando a capital atingiu o ápice da falta do insumo. Nesses dois dias, a falta de oxigênio nos hospitais de Manaus levou a cidade a um cenário de caos: com recordes nos casos de Covid, a cidade precisou enviar pacientes que dependiam do insumo para outros estados (g1 Amazonas, 25/01/2021).

Mas a pandemia de covid-19 no Brasil teve ainda, em seu auge (2020-2021), duas outras particularidades.

---

<sup>5</sup> O assunto foi matéria em diversos sites da grande mídia nacional, de mídias regionais de menor porte e da mídia internacional. Veja-se algumas: Baran (06/08/2021), Folhapress (06/08/2021) e BBC News Brasil (07/07/2021).

A primeira delas é que, ao se ver em situação de abandono diante da ausência de iniciativas do poder público, necessárias no contexto de isolamento social imposto pela forma de propagação do vírus e pela consequente paralização de atividades econômicas, a sociedade civil brasileira tomou para si a responsabilidade (própria do poder público) de cuidar de si mesma. Isso se deu, particularmente, nos campos clássicos das políticas sociais, como saúde, assistência social e educação, mas também em campos como meio ambiente, dada a política contra-preservacionista do governo federal.

Entre as ações desenvolvidas, estavam desde as menores, de caráter individual ou de pequenos grupos, como a feitura artesanal de máscaras e outros equipamentos de proteção individual (EPIs)<sup>6</sup> para doação a profissionais e/ou instituições de saúde, até as tantas iniciativas no campo da segurança alimentar, de doação e distribuição de alimentos a populações de áreas cujo baixo poder aquisitivo as colocou em situação de vulnerabilidade exacerbada no contexto da pandemia. Tais ações, encampadas por organizações da sociedade civil como a Central Única das Favelas (Cufa)<sup>7</sup>, foram possíveis graças a doações privadas feitas por pessoas anônimas e por empresas dos mais diversos segmentos da economia.

Em 2020 e 2022, a Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (Rede Penssan) realizou uma pesquisa sobre a situação alimentar da sociedade brasileira. O estudo concluiu: “No fim de 2020, 19,1 milhões de brasileiros/as conviviam com a fome. Em 2022, são 33,1 milhões de pessoas sem ter o que comer”<sup>8</sup>.

A segunda particularidade da pandemia no Brasil é que, apesar de sermos o país com a maior expertise em vacinação no mundo, fomos, em termos proporcionais, aquele com o maior número de óbitos por covid-19. Dados do Observatório Covid-19 da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) mostram a tragédia<sup>9</sup> em relação ao restante do mundo:

Se no mundo temos uma taxa de 497 óbitos por milhão de habitantes, no Brasil esta taxa atinge 2.364 óbitos por milhão de habitantes, o que significa que é 4,7 vezes maior que a global. (...) Quando comparado percentualmente os dados do Brasil com o restante do mundo observa-se a magnitude da catástrofe que ocorre no país. Com cerca de 2,7% da população do mundo, o Brasil contabiliza desde junho [de 2021] cerca de 10% do total de casos registrados no mundo, atingindo em alguns períodos mais de 15% dos casos da doença. A média móvel do percentual de casos diários de Covid-19 no país já chegou a representar cerca de 22% do total de casos contabilizados no mundo. Atualmente [junho 2021] esse percentual gira em torno de 20%, isto é, de cada 5 casos de Covid-19 registrados no mundo 1 ocorreu no Brasil. (...) A média móvel do percentual de óbitos ocorridos no Brasil em relação ao total de óbitos no mundo chegou a registrar no fim de março quase 1/3 do total

<sup>6</sup> Os EPIs, como máscaras, aventais hospitalares e protetores faciais (*face shields*), com produção concentrada na China, representaram um dos problemas iniciais da pandemia (ver Bocchini, 28/04/2021).

<sup>7</sup> Em abril de 2020, a Cufa – criada em 1998 com representação nas 27 unidades da federação (UFs) – lançou o projeto *CUFA contra o Vírus* em cinco mil favelas localizadas em 17 UFs, impactando a vida de 16 milhões de brasileiros (Cufa, 05/07/2022).

<sup>8</sup> O relatório da pesquisa, intitulada Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia Covid-19 no Brasil, pode ser conferido no link a seguir, inclusive em suas versões em inglês e espanhol: <https://pesquisassan.net.br/olheparaafome/>

<sup>9</sup> Segundo o site DW (08/04/2021), “[o] Brasil registrou oficialmente 4.249 mortes ligadas à covid-19 nas últimas 24 horas, segundo dados divulgados pelo Conselho Nacional de Secretários da Saúde (Conass) nesta quinta-feira (08/04). É o maior número de novas mortas em um dia desde o início da pandemia e supera o recorde anterior, de terça”.

de mortes ocorridas no mundo; no fim de maio e início de abril de 2020 esse percentual era de 25% (Fiocruz, Boletim Extraordinário, de 25/06/2021).

A negligência do governo federal quanto à vacinação foi de tal monta que gerou discussões sobre quantas mortes teriam sido evitadas caso o poder público tivesse adotado a atitude correta em relação à estratégia vacinal. Tais discussões, feitas por diversos especialistas, transformaram-se em iniciativas de investigação fundamentadas por métodos científicos diversos para o cálculo do número de mortes que poderiam ter sido evitadas. Uma matéria da *DW Brasil* (Lupion, 19/06/2021) apresentou o resultado de quatro dessas investigações. Vale citá-la quase na íntegra:

Estimar esse número [*das mortes que poderiam ter sido evitadas*] é possível a partir de diferentes metodologias, e pesquisadores brasileiros desenvolveram modelos simples e complexos para chegar a esse dado. Quatro dessas projeções são explicadas abaixo. (...)

Usando a metodologia de Hallal, neste sábado (19/06), o mundo registrava 3,8 milhões de mortes pela covid-19 – 2,7% dessas mortes seriam 104 mil. A diferença entre esse número e o número real de mortes no Brasil até o momento é de 396 mil mortes, atribuíveis ao “mau desempenho” do país. (...)

Eduardo Massad, professor emérito da faculdade de medicina da USP e professor de matemática aplicada da FGV, ... reuniu um grupo de pesquisadores para coordenar uma pesquisa com uma pergunta mais focada: quantas mortes teriam sido poupadas apenas em 2021 se o Brasil tivesse iniciado uma campanha de vacinação em 21 de janeiro, aplicando 2 milhões de doses por dia – estimativa que Massad considera plausível se o governo tivesse aceitado as ofertas de doses da Pfizer e da Coronavac feitas ao longo de 2020.

O modelo usa técnicas de cálculo mais complexas e considera 24 variáveis, como a taxa de infecção de pessoas expostas, a mortalidade natural dos brasileiros, a taxa de recuperação de quem pegou covid-19, a taxa de hospitalização e o ritmo de vacinação. (...) [do] início da pandemia até o final de 2020, e a partir dessa dinâmica projetou a evolução para 2021.

Segundo essa metodologia, o Brasil teria 145 mil mortes a menos ao longo deste ano se tivesse vacinado sua população a uma taxa de 2 milhões de doses por dia desde janeiro. (...) “Essas 145 mil mortes neste ano são atribuíveis apenas ao fato de o governo ter rejeitado as ofertas de vacina”, diz Massad.

Outro grupo de pesquisadores, vinculados ao projeto SP Covid-19 Info Tracker, também calculou qual seria a diferença no número de mortos pela doença se o Brasil tivesse uma campanha de vacinação mais robusta.

O estudo inseriu as curvas de vacinação, novos óbitos, novos casos e recuperados dos meses de janeiro, fevereiro e março, além de outros dados, em um sistema para que o computador “aprendesse”, a partir do uso da inteligência artificial e de um modelo matemático, o comportamento dessas variáveis e projetasse a evolução para os três meses seguintes, explica Wallace Casaca, cientista de dados e matemático vinculado à Unesp e à USP (...).

Segundo o modelo, o Brasil terá 192 mil mortes no segundo trimestre deste ano. Se o ritmo de vacinação, apenas nesse período, fosse de 2,2 milhões de doses por dia, 56 mil vidas teriam sido poupadas. O número de óbitos estimado nesse intervalo é 41% superior do que se a imunização estivesse mais acelerada (...). Em meados do ano passado, um grupo de pesquisadores vinculados a diferentes instituições calculou que o alinhamento de parte dos brasileiros ao discurso contrário ao isolamento social propagado por Bolsonaro provocou, desde o primeiro caso registrado no país, em 26 de fevereiro, até 29 de junho de 2020, 25,5 mil mortes adicionais, ou 78% a mais do que o esperado caso não houvesse resistência às recomendações científicas. Nesse período, foram registradas um total de 58,3 mil mortes por covid-19 (Lupion, 19/06/2021).

### A propósito da ideia de representação política

Na discussão sobre o conceito de representação política, o controle dos representantes por parte dos representados surge como questão central, indicando a tensão relacional da representação política entre governantes e governados:

Com base em suas finalidades poderíamos, portanto, definir a representação como um mecanismo político particular para a realização de uma relação de controle (regular) entre governantes e governados. Devemos partir desse núcleo para esclarecer os vários aspectos do fenômeno (Cotta, 1994, p. 1102).

Surgem, então, como questões: (1) como se dá esse controle; e (2) qual a sua efetividade. Não por acaso, em clássicos do pensamento político, como Locke e Rousseau, a questão do controle, nas formulações acerca da relação entre o Estado e a sociedade, assume, de modos diferentes, papel central, indicando a natureza clássica e a importância do problema.

Locke apresenta a possibilidade do *direito de resistência* na relação entre representantes e representados em caso de não cumprimento do acordado por parte do representante<sup>10</sup>.

Rousseau, por sua vez, na tentativa de evitar tais problemas, opta, em *Do contrato social*, pela representação direta, fazendo do povo a um só tempo representante e representado. Em sua clássica formulação, *vontade não se representa*, devendo cada um representar a si mesmo quando da tomada de decisão sobre assuntos de interesse comum. A preocupação com a representação política deve-se ao fato de que, para o autor, é da natureza do governo (como instituição política) *degenerar*, como o discute no capítulo “Dos abusos do governo e sua tendência a degenerar”:

---

<sup>10</sup> No século XVII, ao formular a proposta de um Estado de direito pela primeira vez na história, Locke propõe uma ruptura da legalidade por meio do *direito de resistência*, o que revelava a inexistência de mecanismos institucionais legais de controle dos governantes, como os que temos na Idade Contemporânea, com o processo de evolução jurídica do Estado de direito, a exemplo do *impeachment*.

## Artigo Article

(...) o governo despende um esforço contínuo contra a soberania. Quanto mais esse esforço aumenta, tanto mais se altera a Constituição... cedo ou tarde, acontece que o príncipe [governante] oprime, (...) o soberano [povo] e rompe o tratado social (Rousseau, 1978, p. 99).

Temos então, o problema central dessa relação: como é possível estabelecer esse controle e sua efetividade diante da finalidade para a qual se constituiu a instituição da representação política: fazer a gestão da vida a partir dos seus vários campos, por meio dos quais coletividade e indivíduos se organizam para responder aos seus problemas.

Portanto, apesar de formatos de representação distintos, como nos clássicos, a finalidade da representação política responde “desde as primeiras e incertas origens (...) à exigência [*expressa no axioma medieval*] o que toca a todos, por todos, deve ser aprovado” (Cotta, 1994, p. 1102). É isto que nos une às longínquas experiências históricas da democracia direta grega (Fustel de Coulanges, 1981) ou, como escrito na *Magna Carta Libertatum* de 1215, dos ingleses. É no controle sobre a gestão da vida a partir dos vários campos por meio dos quais uma sociedade se organiza que se justifica pensar a ideia de representação política como relação entre governantes e governados. Discussão que, no que nos interessa aqui – pensar o Estado democrático de direito – implica obrigatoriamente discutir a ideia de *soberania popular* ao mesmo tempo como *origem* e *desdobramento* da reflexão conceitual sobre *representação política*. No Estado democrático de direito, a instituição política da representação origina-se como consequência do ato soberano dos *eleitores-cidadãos*, dos *governados*, dos *representados*. Há, desse modo, uma dimensão relacional intrínseca e direta entre representação política e soberania popular, própria da vida nas sociedades contemporâneas.

Ainda assim, apesar os representados serem a *origem*, a *razão* e a *finalidade* da existência da representação política como instituição jurídico-política, eles têm tido historicamente, na discussão sobre o assunto, posição de menor visibilidade em relação à esfera política dos representantes eleitos – *stricto sensu* –, sendo objeto de discussão da mídia quando, por exemplo, ocorrem reivindicações à estrutura do Estado e/ou às instâncias políticas de governo e seus respectivos representantes. A discussão volta-se, majoritariamente, para o papel dos representantes e a sua formalização por meio de eleições periódicas. As menções aos representados são feitas, usualmente, na indicação formal por meio de eleições periódicas, como forma de controle – descontinuado – dos representantes pelos representados.

Poderíamos, portanto, definir a representação como um mecanismo político particular para a realização de uma relação de controle (regular) entre governados e governantes (...). A representação política pode definir-se (...) como uma representação eletiva. Não é suficiente, porém, um tipo qualquer de eleições trata-se de eleições competitivas e que ofereçam o mínimo de garantias de liberdade para a expressão do sufrágio. Abaixo de um determinado nível de garantias, o processo eleitoral não se pode considerar um instrumento de realização da representação (Cotta, 1994, pp. 1102, 1104).

A preocupação com as garantias afirma a importância da vontade soberana do eleitor na conformação da esfera política da representação. Nesta segunda década do século XXI, a centralidade desse aspecto ganhou visibilidade internacional pelo questionamento da fidedignidade do processo eleitoral (como manifestação livre e soberana da vontade popular) por parte dos presidentes dos EUA e do Brasil, Donald Trump e Jair Bolsonaro. Nos EUA, esse processo culminou na invasão do Capitólio, em 6 de janeiro de 2021; no Brasil, no ataque às sedes dos três poderes, em Brasília, em 8 de janeiro de 2023<sup>11</sup>.

O dispositivo jurídico-político de eleições livres aparece como ocasião privilegiada da manifestação da soberania popular. No entanto, a regularidade de tal controle, desse ponto de vista, torna-se pontual, estanque, se pensada apenas como realização de um calendário de eleições regulares conforme as regras do jogo. Tendo em vista a complexidade das sociedades contemporâneas, o acompanhamento dos representantes pelos representados é visto e avaliado como descontínuo e de difícil operacionalização. O eleitor-representado, passado o *momento ativo da eleição*, é, no mais das vezes, colocado em posição quase passiva, precária ou pontualmente ativa. A propósito de que:

os vínculos impostos ao mecanismo eleitoral por uma realidade política caracterizada pelo sufrágio universal numa sociedade de massa e, portanto, por uma maior distância entre eleitores e eleitos, pela expansão da esfera da ação governamental e pela crescente complexidade dos problemas políticos (Cotta, 1994, p. 1105).

Essa perspectiva da manifestação política da cidadania vista tão só por meio do sufrágio universal reduz a soberania popular ao aspecto *procedimental do instituto do voto* e o conceito de exercício do poder popular ao formalismo da designação de um mandato político.

Ainda nessa perspectiva, a ideia de soberania popular iniciaria no ato do procedimento do voto pelo eleitor, que nesse momento seria ativo, mas se realizaria como ação ativa exterior a esse pelo representante eleito. Nesse sentido, o processo decisório substantivo de definição de questões centrais à gestão da vida coletiva seria *como que quase* de total responsabilidade do representante eleito, *em quase* total alheamento por parte do eleitor-representado, diante da quantidade de questões relativas à gestão da vida em sociedade e de sua diversidade e complexidade.

A visão ativa do eleitor-soberano resume-se então a legitimar as regras do jogo: o procedimento da eleição, como instituição política, passando ao representante-eleito o poder soberano das escolhas substantivas sobre a gestão da vida em sociedade.

Pensemos no exemplo da proposta de emenda à Constituição (PEC)<sup>12</sup> nº 95/2016, que reduziu os gastos com políticas sociais, visto ser este o *setor (considerado) mais maleável* quando se trata de reduzir investimentos públicos, o que afeta diretamente a

<sup>11</sup> Em face da importância do tema, acrescentamos o parágrafo quando dos atos de 8 de janeiro de 2023 no Brasil.

<sup>12</sup> Ver: <https://www12.senado.leg.br/noticias/glossario-legislativo/emenda-constitucional>; e <https://e-diariooficial.com/o-que-e-uma-pec-e-qual-o-seu-objetivo/>



## Artigo Article

qualidade dos serviços prestados à sociedade. A PEC nº 95/2016 definiu o congelamento do orçamento da saúde até 2036. Este é um fato exemplar discutido pela literatura sobre representação política: o desencontro entre a visão do eleitor-representado e as decisões do representante-eleito, bem como o distanciamento deste das questões que interessam aos representados<sup>13</sup>.

A ideia de representação política confronta-se, de tal modo, com o *dilema* e ao mesmo tempo o *motor da vida democrática*: a possibilidade de coexistência de visões de mundo e interesses distintos sobre os mesmos fatos – o *pluralismo como valor intrínseco a uma sociedade democrática*.

Essa tensão presente na dimensão plural da vida democrática, insolúvel por sua própria natureza, parece estar na origem do desencontro entre a visão-interesse entre representantes e representados, ou melhor, é seu produto, sua consequência. Talvez por isso, a despeito de os Estados democráticos de direito ocidentais serem de representação política indireta, seus textos constitucionais consagram os dispositivos de representação direta, plebiscito e referendo, quando se entende que as questões por decidir tocam de forma estrutural a vida da coletividade.

No âmbito das democracias representativas (indiretas) contemporâneas, os dispositivos de exercício direto do poder pelo cidadão se autorrepresentando funcionam como procedimentos que fazem coincidir interesse, vontade, valor e voto manifestado pelo eleitor. Esse é um modo de repartir com toda a sociedade a responsabilidade por escolhas que atingem questões consideradas de risco, estratégicas para a natureza e continuidade da própria estrutura social – a exemplo de questões como a pena de morte e a escolha pela forma de governo, como quando os italianos, por meio de referendo, optaram em 1946 pela República, ou ainda no caso do plebiscito de 2015 sobre a Reforma Constitucional.

No Brasil, o plebiscito de 1993 confirmou a República como forma de governo, com 66,28% de eleitores, tendo a Monarquia recebido 10,26% dos votos (TSE, 22/04/2013). Nesse processo institucional de responsabilização direta, o eleitor é a um só tempo representante e representado, concomitante à representação da vontade coletiva de uma sociedade. Tal processo tem o caráter metodológico de chamar a atenção dos cidadãos – tanto individualmente como coletivamente, como sociedade – para a discussão de valores centrais à vida democrática no contexto do Estado de direito. Esse processo é necessário para a formação de uma cultura democrática, que pressupõe a associação de dois aspectos centrais para a construção da via democrática e a consolidação de uma cultura de vida democrática por um povo: a produção de conhecimento e a informação.

São esses os elementos que estão na base das escolhas que definem a direção a ser tomada por dada sociedade em certa conjuntura. Diante deles, são positivos os processos institucionais da representação (política) que geram condições viáveis para a potencialização do grau de publicidade nos negócios públicos e de compreensibilidade dos mesmos para os

---

<sup>13</sup> Sobre tal distanciamento, ver artigo de Moniz Sodré (01/04/2023).

cidadãos – e invertendo a perspectiva, para todas aquelas condições que tornam cognoscíveis à classe política as atitudes do público. A ideia de representação constitui-se, assim, como um processo de comunicação dupla das mensagens políticas, que dependem, para cumprir seu papel, de todos os canais de informação recíproca entre representantes e representados (Cotta, 1994).

Desse ponto de vista, a democracia é o processo político que busca colocar em prática o desejo de um povo e de cada indivíduo que o constitui de decidir sobre sua vida – desejo esse que se norteia por seus valores de base, ditos fundamentais: vida, liberdade e igualdade. A democracia, portanto, projeta desejos-valores como construção de uma vida que ainda não existe, de um futuro a construir. Como valores, as ideias de vida, liberdade e igualdade comportam dimensões subjetivas que podem gerar conflitos a partir do que se entende que são – em termos práticos – tais valores.

A democracia contemporânea traz em si como ideal um dilema-desafio para o povo que a escolhe, o de querer viver em uma forma de sociedade que só se desvendará no processo mesmo de sua construção. A democracia direta na Antiguidade deixava claro para o cidadão grego o que era a democracia e o que significava a cidadania em seu exercício (Fustel de Coulanges, 1981). A complexidade das sociedades contemporâneas, porém, com sua forma de representação indireta, não nos deixa ter clareza acerca do que é democracia e do que significa ser cidadão – bem como do que é a cidadania como seu exercício.

A democracia traz, assim, o desafio da construção de uma sociedade em que todos devem ser livres e iguais perante a lei sem que, necessariamente, haja o entendimento comum do que seja o exercício da igualdade e da liberdade como um povo que se entende como tal. É a esse desafio que buscam responder os textos constitucionais, quando definem, sob a forma de normas universais, tais valores – normas que indicam o curso a seguir na construção do modo de vida democrático.

Construir a democracia pressupõe, logo, colocar em prática valores abstratos, dando-lhes concretude em comportamentos e práticas sociais, que, em sendo por excelência plurais, apropriam-se de tais valores de formas distintas, a partir das diversas subjetividades que coexistem. Isso leva, muitas vezes, a se entender tais valores de forma equivocada, tanto do ponto de vista teórico quanto do ponto de vista legal, o que gera os conflitos de proporções diversas (que todos testemunhamos) próprios da vida democrática nas sociedades contemporâneas.

O desafio de construção da vida democrática é, assim, em meio ao pluralismo da vida coletiva, construir-se uma cultura democrática – isto é, uma sociedade em que o valor do humano seja central – em que o indivíduo valha pelo que é, o que se expressa no valor da dignidade da pessoa humana.

Nesse sentido, a Constituição Federal de 1988 tem uma trajetória exitosa na forma como o texto legal traduz o exercício da soberania popular, ensejando a apropriação dos valores que professa e, assim, a construção progressiva de uma cultura democrática. Ela traz em seu art. 1º, Parágrafo único, o desafio de construir uma sociedade baseada em uma

## Artigo Article

cultura democrática, tornando-a prática social: “todo poder emana do povo que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente nos termos dessa Constituição”. Por sua vez, esse Parágrafo único desdobra-se no art. 14, que trata dos direitos políticos e, especificamente, do exercício da soberania popular, em seus incisos I, II e III:

Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:

I - Plebiscito;

II - Referendo;

III - Iniciativa popular.

Tais incisos são regulamentados pela lei nº 9.709, de 18/11/1998. O inciso III dessa lei trata da elaboração pela população de projetos de lei (PLs), como define o art. 13:

A iniciativa popular consiste na apresentação de Projeto de Lei à Câmara dos Deputados (Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania - CCJC) subscrito por no mínimo um (1%) por cento do eleitorado nacional, aproximadamente 1,5 milhão de assinaturas<sup>14</sup>, distribuído pelo menos por cinco estados, com não menos de três décimos dos eleitores de cada um.

Em seu parágrafo 2º, a mesma lei determina:

O Projeto de Lei de Iniciativa Popular não poderá ser rejeitado por vício de forma, cabendo à Câmara dos Deputados (Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania - CCJC) por seu órgão competente, providenciar a correção de eventuais impropriedades de técnica legislativa ou de redação.

Os projetos de lei de iniciativa popular (lei nº 9.709/1998) encaminhados à Câmara dos Deputados, que se tornaram leis, tratam dos seguintes temas:

- 1- Lei 8.930/1994: Inclui o homicídio qualificado no rol de crimes hediondos – com 1,3 milhão de assinaturas;
- 2- Lei 9.840/1999: combate a compra de votos – a partir de campanha “Combatendo a corrupção eleitoral” da Comissão Brasileira de Justiça e Paz – com 1,06 milhão de assinaturas;
- 3- Lei 11.124/2005: moradia popular – Projeto apresentado em 1992, pelo Movimento Popular por Moradias – deu origem ao Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – com 1,1 milhão de assinaturas;
- 4- Lei Complementar 135/2010: a Lei da Ficha Limpa – proposta pelo Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral (MCCE) – com 1,6 milhão de assinaturas.

<sup>14</sup> O número refere-se ao quantitativo de eleitores no Brasil em 1998, 106.101.067. Em 2022, esse número aumentou para 156.454.011, sendo 155.756.933 residentes em território nacional e 697.078 no exterior.

### A propósito da ideia de soberania popular

Diante das questões observadas sobre a relação entre representação política e o contexto da pandemia de covid-19 no Brasil, cabe indagar como a sociedade brasileira, como espaço em que se concretiza a soberania popular, respondeu às ameaças de ruptura da ordem do Estado de direito, definida pela Constituição (*caput* do art. 1º) como República Federativa organizada como Estado Democrático de Direito.

O que tem feito a sociedade brasileira como sujeito, por excelência, do processo de soberania popular, visto que é dela que se espera o exercício de uma função de poder que controle o poder público e as ações advindas da esfera política dos representantes eleitos?

Para além do caráter jurídico de manifestação da soberania popular brasileira por meio do sufrágio universal no exercício da cidadania política (artigos 1º e 14), perguntemo-nos sobre as possíveis outras formas de manifestação da ideia de soberania popular como exercício do poder.

Na complexidade da condição humana em sua manifestação individual e na vida coletiva, a espécie humana se coloca ideais e questões sobre os quais não tem ao certo clareza; essa é uma dinâmica inerente à construção da história. Ainda que pense que tal clareza exista, descobre, no processo de construção da democracia, de busca por materializar seu ideal, que a clareza por vezes lhe foge e que o caminho poderá ser mais longo do que se pensava ou do que gostaria e que, ainda assim, vale a pena continuar a jornada.

É esse o desafio do ideal democrático e seu segredo de longevidade: revelar-se no curso mesmo da sua construção e, nesse processo, renovar a promessa de que, não obstante seus pontos críticos, aquilo que vai produzindo ao longo do caminho é convincente de que vale a pena seguir o curso naturalmente desafiador da vida democrática: a convivência pacífica com os diferentes entre si, com o Outro que não é *espelho de mim*, mas que, em sua diversidade, em sua total diferença, espelha o humano que também habita em mim. A promessa do ideário da vida democrática de convivência pacífica da diversidade da condição humana é a de, um dia, conseguirmos, todos, nos vermos como uma única imagem, a da *essência da espécie*, que é a de *ser humana*. Desaparecidas todas as distinções secundárias, somos o Humano, e por isso devemos valer – valer porque somos *igualmente* humanos; dignificados pelo que se é – princípio maior das democracias ocidentais – a *dignidade da pessoa humana*.

Assim, a democracia, em sua complexidade, para entregar-nos a promessa de vivermos a experiência de uma *sociedade plural* em suas manifestações mediadas pelo *valor da tolerância*, exige que a exercitemos e que, nesse exercício, havendo erros próprios da condição humana, os corrijamos e tiremos deles as lições no processo democrático-pedagógico em busca de acertos. Nesse processo de construção da vida democrática, a sociedade se reordena, redescobrimo novas possibilidades de convivência individual e coletiva: convivência entre as exigências dos princípios e valores que norteiam a esfera pública, como liberdade e igualdade, e os desejos e expectativas da esfera da vida privada dos indivíduos dessa mesma sociedade. Em suma, trata-se de, no âmago da promessa de vida democrática, encontrar

## Artigo Article

o *justo meio* (Aristóteles, 1979) entre interesses individuais e coletivos, interesses públicos e privados. Sobre esse tortuoso, porém profícuo caminho – promissor da construção do humano –, nos diz Montesquieu:

O homem (...) como ser inteligente viola incessantemente as leis que Deus estabeleceu, e modifica as que ele próprio estabelece. Deve ele mesmo conduzir-se: e no entanto é um ser limitado; é sujeito a ignorância e ao erro, como todas as inteligências finitas; e, mais ainda, perde os conhecimentos escassos que possui. Como criatura sensível, torna-se sujeito a mil paixões. (...) Um ser assim poderia a cada momento, esquecer-se de si mesmo; os filósofos fizeram-no lembrar-se pelas leis da moral. Feito para viver em sociedade poderia esquecer-se dos outros; os legisladores devolveram-no a seus deveres pelas leis políticas e civis (Montesquieu, 1991, p. 123).

Na recente história democrática brasileira, após a Constituição de 1988, dois momentos são paradigmáticos do quão tortuoso pode ser o processo de construção por um povo de uma sociedade democrática.

O primeiro foi o da primeira eleição para a Presidência da República, quando se fez uso do voto garantido pela cidadania política – exercício da soberania popular – após 21 anos de ditadura militar. Na eleição livre de 1989, para o período 1990-1994, o povo brasileiro escolheu como presidente Fernando Collor de Mello. Em 2 de outubro de 1992, este foi afastado para responder ao processo de *impeachment*, que teve início em 1º de junho daquele ano e culminou em sua renúncia, em 29 de dezembro de 1992. À época, o presidente da Câmara, deputado Ibsen Pinheiro afirmou: “o que o povo quer, essa Casa acaba querendo” (UOL, 2010).

O segundo momento paradigmático ocorreu em 2018, quando o candidato à Presidência da República Jair Bolsonaro foi eleito com 57.797.847 votos – 55,13% dos votos dos 115.900 eleitores que compareceram às urnas, de um total de 147.306.294 eleitores. Fernando Haddad, opositor, obteve 47.040.960 votos – 44,87% dos votos, com uma diferença de 10.756.887 votos em relação a Bolsonaro.

Ambos os momentos de crise geraram consequências danosas para o processo de construção da democracia no Brasil, tendo sido marcados inclusive por ameaças de ruptura institucional do Estado de direito. Contudo, resultaram também em experiências férteis na trajetória democrática da sociedade brasileira.

O momento atual, mais grave e tenso institucionalmente, uma vez passado, esperemos, somará uma experiência profunda e complexa à democracia brasileira que é preciso investigar como movimento sócio-histórico de longa duração.

Como experiência histórica, a democracia representativa sob a forma de Estado de direito é recente no mundo, e, destarte, no Brasil. Nossa história democrática de 34 anos<sup>15</sup>, que começa com a Constituição Federal de 1988, é o período mais longo, sem interrupções, desde a Proclamação da República em 1889.

---

<sup>15</sup> Como informado na introdução deste artigo, nossa referência é 2021.

A despeito do período histórico tão curto e sobretudo recente, a dinâmica que se observa na sociedade civil brasileira nos quatro anos do governo Bolsonaro, particularmente nos dois últimos, potencializados pela pandemia de covid-19, autoriza-nos a refletir sobre a ideia de soberania popular como exercício do poder pela sociedade civil para além do momento jurídico-político-constitucional da manifestação da vontade popular pelo voto como controle dos representantes pelos representados.

Diante do observado, pensamos que os valores da Constituição de 1988 fincaram raízes na sociedade brasileira. Seu processo de construção, ainda que acidentado e tortuoso, como parece ser sempre a construção de sociedades democráticas, é firme e determinado na luta pelos valores que a inspiram: *o valor da vida, da liberdade, da igualdade, do pluralismo das relações políticas e sociais e da dignidade da pessoa humana*.

É sobre esse processo que passamos agora a refletir a partir de uma dinâmica que temos observado na sociedade brasileira e que se fez notar de forma destacada durante a pandemia. Perguntamo-nos se esse fenômeno não seria uma tendência também observada nas democracias europeias, visto ser a democracia, como dito, experiência histórica recente no mundo.

O surgimento que se verifica no Brasil de grupos específicos e de diversos especialistas voltados a áreas de interesses estratégicos para a vida em sociedade é um fenômeno cada vez mais presente, observável nas sociedades contemporâneas, e que tem *qualificado*, progressivamente, a sociedade civil como interlocutora na discussão de determinado *projeto de sociedade* e do que seria para si, como coletividade, o *bem comum*. Qualificação essa que coloca tais grupos ao mesmo tempo como representantes da sociedade e *interlocutores substantivos de controle da função representativa* em áreas estratégicas para o crescimento, o desenvolvimento e a sustentabilidade da sociedade. Grupos esses que, em boa parte, são grupos de ação, geradores de informação e de indicadores de conhecimento sobre determinada área-problema para a sociedade. Incorporam, portanto, aquele sentido para o qual a ideia (já assinalada) de representação surgiu: *aquilo que toca a todos por todos, deverá ser aprovado*. Esse movimento, ora observado, difere daquele que se viu nos anos 1970 e 1980 de reivindicação por participação a propósito das questões políticas da sociedade no contexto de um Estado autoritário.

Nossa sociedade é composta por multifacetados campos, por grupos de ação e especialistas que falam a partir de um ponto de vista e ocupam lugares que, com conhecimento e experiência acumulados, não só assumem uma posição de controle, mas, no mais das vezes, reivindicam o direcionamento das questões que dizem respeito a um campo de ação e interesse específicos para a sociedade. Assumem, assim, o papel de interlocutores qualificados em determinado campo de ação, sendo o que Foucault (1977, p. 9) denominava de *intelectual específico* e Gramsci (1975, p. 1516), de *novo intelectual*, especialista + político – aquele que, respondendo aos problemas de seu tempo, desempenha a função de intelectual. Seriam nessa medida, orgânicos, porque adquiriram a capacidade de ligarem-se às questões centrais do seu tempo, capacitando-se para responder a esses problemas.

## Artigo Article

Essa capacidade de controle, *qualificada* pelo acúmulo de *conhecimento, informação e experiência*, traz consigo o princípio do diálogo e da participação na tomada de decisões sobre temas e problemas centrais para a vida em sociedade. Esse processo afirma o valor da democracia como princípio norteador da gestão da vida em sociedade. A capacidade qualificada, por exemplo, para o *monitoramento especializado de problemas*, recusa uma representação *arbitrária, autoritária e alheia* ao bem comum. Nesse sentido, no âmbito da função da representação política, tais grupos desempenham um papel estratégico em face da complexidade das sociedades contemporâneas. A partir da concretude de suas áreas de atuação, conseguem estabelecer um vínculo entre *representantes políticos legais, problemas e representados*, conferindo a esses problemas visibilidade a ponto de transformá-los em questões constituidoras do debate social. Trata-se de um processo de luta e de debate de questões em que, quase que de forma imperativa, os representantes legais têm que considerar a interlocução com tais grupos: o vínculo-controle de mediação entre *representados qualificados e representados em geral*.

Essa dinâmica de qualificação da sociedade civil vai além do tipo de *representação por espelho* ou *sociológica*, por exemplo, porque não se restringe à representação corporativa de interesses de grupos. Ela é mais ampla, remete à toda sociedade porque lida com temas e questões sensíveis à sociedade como um todo, indo além das particularidades e dos interesses de grupos específicos. A problematização, por esses grupos, de questões relativas a campos importantes e estratégicos para a vida em sociedade consegue, de alguma forma, e algumas vezes em larga medida, responder ao problema, próprio da sociedade de massa, da dificuldade de se estabelecer um vínculo entre *representantes e representados*. Consegue responder ao problema do vínculo entre o representante eleito e a distância entre esse e o representado após o momento formal da escolha pelo voto, dada a complexidade e diversidade dos problemas que se apresentam como necessários à gestão da vida na esfera da representação política. Nesse sentido, devido à natureza dos processos institucionais de representação política, o papel desempenhado por esses grupos consegue colocar em foco *dois aspectos* cruciais no âmbito das relações entre *governantes e governados, representantes e representados*:

1. a publicidade sobre questões substantivas à vida coletiva, sejam problemas específicos do interesse de grupos minoritários ou questões de natureza geral, universal, do interesse de toda a sociedade; e
2. a compreensibilidade de questões que, muitas vezes, podem ser de difícil entendimento para a grande maioria dos cidadãos. O que significa, “fazendo o caminho inverso, chamar a atenção dos representantes, para as questões de interesses com aquilo que é do interesse dos representados” (Cotta, 1994).

Isso significa, em certa medida, *pautar a agenda política dos representantes* com aquilo que é do *interesse dos representados*, processo que se configura como uma forma de controle-qualificado pelos aspectos da informação e do conhecimento. Desse modo, a ideia de representação política se amplia e é ressignificada à medida que essa dinâmica,

empreendida pela sociedade civil por meio de seus grupos tecnicamente qualificados, se antecipa e vai além da dinâmica formal da representação política: “fenômeno complexo, cujo núcleo consiste num processo de escolha dos governantes e de controle sobre sua ação através de eleições competitivas” (Cotta, 1994, p. 1106).

Essa possibilidade de *ampliação da ideia de representação política* e de sua *ressignificação*, como um processo *que é mais do que escolher* representantes das esferas executiva e legislativa, se dá no curso da vivência democrática, à medida que *os valores e princípios democráticos se publicizam e se consolidam* no imaginário político e social, transformando, de forma progressiva, a ideia de soberania popular em um *processo dinâmico de relações*, em que conceitos antes abstratos e muitas vezes distantes, como Estado, governo, Estado de direito, democracia, representação, representantes e representados ganham concretude. Transforma-se, assim, o dado posto – *todo o poder emana do povo* – em movimento, em *poder que vai se qualificando constante e progressivamente*. Poder que, por meio de *grupos tecnicamente qualificados*, a sociedade exerce *em prol de si mesma*, como gestão da vida coletiva e individual, ideário da *res publica*, proposta de construção de um *bem comum*. Como escreve Umberto Cerroni (1993, p. 201),

(...) a soberania popular (...) possui uma *congênita potencialidade expansiva*, no sentido de que sua formulação se insere num processo de progressivo desmantelamento dos privilégios e de promoção da igualdade dos homens, seja como cidadãos, seja como pessoas. A consequência é que ela comporta a ativação de um universo de indivíduos sempre mais vasto, tanto no sentido de um reconhecimento formal da igualdade jurídica de todos os indivíduos (capacidade jurídica de todos) quanto no sentido de uma extensão geral da capacidade de agir e especificamente da capacidade política (sufrágio universal, sufrágio feminino, fim dos censos eleitorais, redução da idade mínima exigida para exercício dos direitos políticos, *fim das discriminações políticas, religiosas, sexuais, raciais*) (*grifos nossos*).

Essa dinâmica de poder amplia e, em certa medida, desloca a *ideia de responsabilidade* contida no núcleo da ideia de representação política ao assumir sua parcela de responsabilidade pela gestão da vida coletiva. A ideia de representação política, que implica o valor da *responsabilidade* pela gestão da vida coletiva como bem público, bem comum, transmuta-se na ideia de *soberania popular*, agora não mais *dado posto*, mas *movimento* da sociedade, que, *por ser civil* – resguardada em seus direitos civis –, fez da soberania popular um movimento que transcende o tempo pontual das eleições. Trata-se do desencadear de um processo em que se vai construindo a democracia como procedimento sociopolítico em que uma *sociedade pauta na sua agenda a sociedade que quer para si*.

Esse processo de *qualificação* da sociedade civil como *apropriação e requalificação da ideia de soberania popular* reflete o amadurecimento de uma sociedade que, no âmbito da ideia de Estado de direito, apropriou-se da materialidade contida nos princípios e valores constitucionais-democráticos da liberdade, da igualdade e do pluralismo, garantidos a partir de 1988. Ao qualificar tais valores, torna-os concretos a partir dos diversos campos



## Artigo Article

da vida social concernentes à ideia de cidadão e aos direitos de cidadania. A sociedade civil brasileira foi ainda, ao longo dessa vivência – possível apenas em um Estado democrático de direito –, significando para si como coletividade e indivíduos outro valor comumente também tomado como *dado posto*: a ideia de dignidade da pessoa humana.

Na vivência do Estado democrático de direito, à medida que experiencia a ideia de cidadão e o consequente processo de cidadania, a sociedade cidadã vai tornando concretos valores como igualdade e liberdade. Ao problematizá-los a partir de campos concretos de lutas, vai, aos poucos, apropriando-se deles e, também, dando concretude ao *valor-ideal-pressuposto* da dignidade da pessoa humana. À medida que qualificam os valores da igualdade e da liberdade no processo de luta e proposição de direitos a partir dos diversos campos da vida social, a ideia de cidadania como processo de gestão da vida em sociedade que tais grupos engendram *constrói*, aos poucos, a ideia de uma sociedade que sabe de si e se valoriza.

A vida, *valor fundamental máximo*, em *contínuo processo de qualificação*, recoloca o indivíduo no centro da vida coletiva: o indivíduo como pessoa humana *deve valer por aquilo que é*, independentemente de sua classe, gênero ou raça/etnia. Este é o ideal da *dignitas* como valor moral: o indivíduo deve valer por sua condição de ser humano, pelo fato de *ser humano*, de *que é humano*.

Nas sociedades contemporâneas, marcadas pela concentração de renda e pela consequente desigualdade social que exacerbam as diferenças entre classes, a construção da centralidade da dignidade da pessoa humana ou do humano – valendo pelo fato de que é humano e, por isso, devendo ter lugar central no processo de gestão da vida em sociedade – recoloca, ressignifica, em novo paradigma, o ideal renascentista do *antropocentrismo*, agora não mais no embate com o plano divino, mas com a visão instrumental da vida contra a concentração de riqueza e a consequente desigualdade econômica e social.

**Ilma Rezende** é Professora aposentada da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Doutora pelo Programa de Pós-Graduação em Sociologia (PPGS) da Universidade de São Paulo (USP).

## Referências

ARISTÓTELES (II). Ética a Nicômaco. In: **Os pensadores**. São Paulo: Abril Cultural, 1979, p. 45- 236.

BARAN, Katna. Bolsonaro xinga Barroso, repete ataques e diz que parte do STF quer volta da corrupção: Diante de apoiadores em SC, presidente chama ministro de ‘filho da puta’; em discurso, diz que não ofendeu nenhum magistrado da corte. **Folha de S.Paulo**, Política, 6. ago. 2021. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2021/08/bolsonaro-repete-ataques-diz-que-parte-do-stf-quer-volta-da-corrupcao-mas-nega-ter-ofendido-ministros.shtml>

BBC NEWS BRASIL. As ameaças de Bolsonaro em discursos no 7 de Setembro. **BBC News Brasil**, 7 set. 2021. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-58479785>

BOCCHINI, Bruno. Coronavírus: pesquisa mostra que 50% dos médicos acusam falta de EPI: Governos e hospitais encontram dificuldades para comprar EPIs. **Agência Brasil**, Saúde, 28 abr. 2020. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2020-04/coronavirus-pesquisa-mostra-que-50-dos-medicos-acusam-falta-de-epi>

CASTRO, Augusto. CPI da Covid é criada pelo Senado. **Agência Senado**, Notícias, 13 abr. 2021. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/04/13/senado-cria-cpi-da-covid>

CERRONI, Umberto. **Métodos, teorias, processos, sujeitos, instituições e categorias**. São Paulo: Brasiliense, 1993.

COTTA, Maurizio. Representação política. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política, vol. 2**. Brasília: Editora UnB, 1994. p. 1101-1107.

CUFA. CUFA lança terceira fase do programa Mães da Favela Nas etapas anteriores, foram mobilizados mais de R\$ 870 milhões, impactando na vida de 16 milhões de brasileiros. **Cufa**, Notícias, 5 jul. 2022. Disponível em: <https://cufa.org.br/cufa-lanca-terceira-fase-do-programa-maes-da-favela/>

DW BRASIL. Em novo recorde, Brasil tem 4.249 mortes por covid em 24h: É o maior número de óbitos em um dia desde o início da pandemia, e total de mortes chega a 345 mil. Também foram contabilizados mais 86,6 mil novos casos da doença. **DW Brasil**, Saúde, 8 abr. 2021. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-br/em-novo-recorde-brasil-registra-4249-mortes-por-covid-19-em-24-horas/>

FOLHAPRESS. Bolsonaro xinga Barroso, repete ataques e diz que parte do STF quer volta da corrupção: Bolsonaro xinga Barroso, repete ataques e diz que parte do STF quer volta da corrupção. **O Popular**, Política, 6 ago. 2021. Disponível em: <https://opopular.com.br/politica/bolsonaro-xinga-barroso-repete-ataques-e-diz-que-parte-do-stf-quer-volta-da-corrupc-o-1.229809>

FOUCAULT, Michel. **Microfísica do poder**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

FUSTEL DE COULANGES, Numa Denis. **A cidade antiga**. São Paulo: Martins Fontes, 1981.

G1 AM. Documentos mostram que mais de 30 morreram nos dois dias de colapso por falta de oxigênio em Manaus Nos dias 14 e 15 de janeiro, falta de oxigênio nos hospitais de Manaus levou a cidade a um cenário de caos. **g1**, Amazonas, 25 jan. 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/am/amazonas/noticia/2021/01/25/documentos-mostram-que-mais-de-30-morreram-nos-dois-dias-de-colapso-por-falta-de-oxigenio-em-manaus.ghtml>

GRAMSCI, Antonio. **Quaderni del carcere**. Roma: Einaudi Editori, 1975, v. III.

LOCKE, John. Segundo tratado sobre o governo civil. In: **Os pensadores**. São Paulo: Abril Cultural, 1978. p. 31-131.

LUPION, Bruno. Quantas mortes poderiam ter sido evitadas no Brasil? Pesquisadores não têm dúvida: dezenas ou até centenas de milhares das 500 mil vidas perdidas até agora poderiam ter sido poupadas com mais vacinas, medidas de combate ao vírus e sem o negacionismo de Bolsonaro. **DW Brasil**, Saúde, 19 jun. 2021. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-br/quantas-mortes-poderiam-ter-sido-evitadas-no-brasil/a-57950639>

Artigo Article

MONTESQUIEU, Charles Louis de Secondat. Do espírito das leis. In: **Os pensadores**. São Paulo: Abril Cultural, 1979. p. 1- 539.

OPAS. OMS declara fim da Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional referente à COVID-19. Opas, Notícias, 5 maio 2023. Disponível em: <https://www.paho.org/pt/noticias/5-5-2023-oms-declara-fim-da-emergencia-saude-publica-importancia-internacional-referente>

ROUSSEAU, Jean-Jacques. Do contrato social. In: **Os pensadores**. São Paulo: Abril Cultural, 1978. p. 1-145.

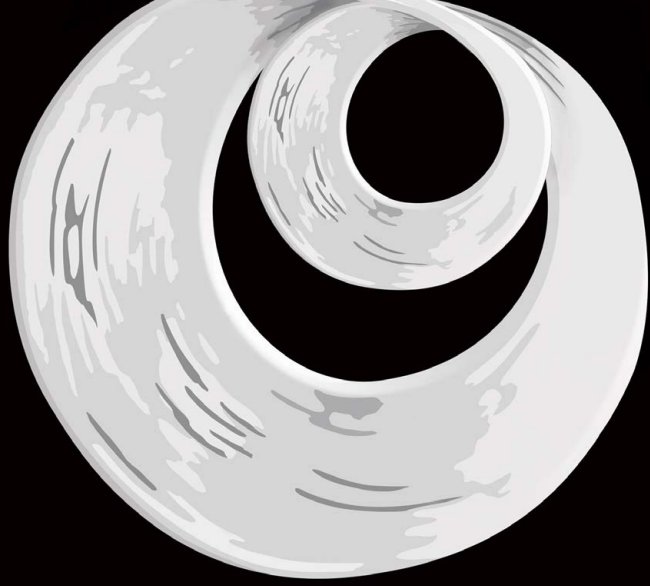
SODRÉ, Muniz. Ouvidos de Lula estão sobrecheios de desconfortos passados e presentes: Disse Rumi, poeta persa: 'Já que todos somos um, falemos de outro modo'. **Folha de S.Paulo**, Colunas e Blogs, 1 abr. 2023. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/muniz-sodre/2023/04/ouvidos-de-lula-estao-sobrecheios-de-desconfortos-passados-e-presentes.shtml>

UNASUS. Organização Mundial de Saúde declara pandemia do novo Coronavírus: Mudança de classificação obriga países a tomarem atitudes preventivas. **Unasus**, Geral, 11 mar. 2020. Disponível em: <https://www.unasus.gov.br/noticia/organizacao-mundial-de-saude-declara-pandemia-de-coronavirus>

VIEIRA, Anderson. Após seis meses, CPI da Pandemia é encerrada com 80 pedidos de indiciamento. **Agência Senado**, Notícias, 26 out. 2021. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/10/26/apos-seis-meses-cpi-da-pandemia-e-encerrada-com-80-pedidos-de-indiciamento>

Como citar:

REZENDE, Ilma. Representação política e soberania popular na pandemia de covid-19 no Brasil: Esboço para um estudo. *Revista Metaxy*, Rio de Janeiro, PPDH/NEPP-DH/UFRJ, v. 6, n. 6.1, p. 95-114, 2025. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/metaxy>



**ENTREVISTA**

*INTERVIEW*



## ENTREVISTA INTERVIEW

**Algumas questões sobre o sistema de saúde italiano e os desafios colocados pela pandemia de covid-19***Algunas cuestiones sobre el sistema sanitario italiano y los desafíos planteados por la pandemia de covid-19**Some Questions about the Italian Health System and the Challenges Posed by the Covid-19 Pandemic*

Entrevista concedida por Carla Collicelli<sup>1</sup> a Ludovica Durst para a **METAXY**

Carla Collicelli é socióloga da saúde e professora do curso de comunicação biomédica científica da Sapienza Università di Roma (Itália). Pesquisadora Associada do Centro Interdepartamental de Ética e Integridade em Pesquisa (CID Ethics) do Conselho Nacional de Pesquisa (Consiglio Nazionale delle Ricerche, CNR). Ex-diretora adjunta do Centro de Estudos de Investimento Social (Censis). Responsável pelo Objetivo 3 (Saúde) da Aliança para o Desenvolvimento Sustentável (Asvis) e Relações Institucionais. Membro do Conselho Científico do Cortile dei Gentili. A entrevista foi realizada em 9 de junho de 2021, no decorrer da pesquisa “Tráfico de Pessoas e Escravidão Sexual na Perspectiva das Travestis e Mulheres Trans”, conduzida pelo sociólogo Murilo Peixoto da Mota no âmbito do Grupo de Pesquisa Trabalho Escravo Contemporâneo (GPTEC), do Núcleo de Estudos em Políticas Públicas e Direitos Humanos (NEPP-DH) da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

**Um primeiro ponto a ser abordado é o da experiência da covid-19 na Itália e o quanto ela testou a resiliência do nosso sistema de saúde. Quais são as principais questões críticas que surgiram na organização de saúde italiana como resultado da emergência da covid-19? Fala-se muito da crise do Serviço Nacional de Saúde (Servizio Sanitario Nazionale, SSN) e da pandemia. Como se pode descrever essa relação?**

**Carla Collicelli** - Costumávamos considerar nosso sistema de saúde excelente e a saúde dos italianos um valor fortemente protegido. Certamente, alguns parâmetros continuam sendo positivos: nossa expectativa de vida ainda é uma das melhores do planeta, assim como a qualidade e o comprometimento da equipe de técnicos e das redes informais de ajuda e cuidado. Mas a pandemia, com seus milhões de casos e centenas de milhares de mortes, evidenciou dramaticamente muitas lacunas históricas e causou novas.

---

<sup>1</sup> E-mail: carla.collicelli@asvis.net

**Entrevista** *Interview*

Hoje, podemos dizer que o sistema está preso entre a consciência adquirida dos erros do passado e os novos desafios da saúde global, e que a reativação de uma atenção mais madura ao valor da saúde, em nível social e institucional, não será suficiente para resolver as muitas questões críticas, antigas e novas, se não aumentarmos decisivamente os recursos e implementarmos o princípio da “Saúde em todas as políticas”.

É certamente necessário reforçar os recursos financeiros, humanos e instrumentais da saúde pública e trabalhar outros aspectos críticos que têm raízes históricas: a adequação dos níveis essenciais de assistência [*livelli essenziali di assistenza, LEA*, no original], a luta contra as filas de espera, o ajuste dos planos setoriais nacionais, a modernização estrutural e tecnológica, o reforço da prevenção e da investigação em saúde e muito mais.

Mas a pandemia acrescentou mais problemas a um sistema já sob pressão. Além da mortalidade das pessoas idosas (só em 2021 foram 63 mil óbitos a mais que a média de 2015 a 2019, quase todos de pessoas idosas), registrou-se: atraso nos diagnósticos e tratamentos de outras doenças crônicas e agudas (estima-se uma redução de 50% nas intervenções oncológicas); aumento de patologias psiquiátricas e psicológicas (na ordem dos 25% a 30%); recrudescência dos fenômenos de abuso de substâncias nocivas e da violência interpessoal e pessoal; e acentuação das desigualdades no acesso aos cuidados e ao bem-estar psicofísico. A parcela de pessoas que abandonaram os serviços de saúde considerados necessários durante o período de pandemia quase dobrou. As consequências sociais de tal situação podem ser medidas pelo aumento da pobreza e pela deterioração da qualidade de vida das pessoas idosas, dos doentes crônicos e das crianças, também prejudicados pelo enfraquecimento progressivo da rede de ajuda informal e de cuidados [*caregiving*], em que se baseou grande parte da assistência no passado.

A pandemia também evidenciou a relação entre saúde e meio ambiente, negligenciada por muito tempo, particularmente no que diz respeito à perda de biodiversidade: mais de 60% das doenças infecciosas são de origem animal e 70% têm origem em ambientes silvestres. De acordo com a OMS [*Organização Mundial de Saúde*], estima-se que a cada ano ocorram mais de 4 milhões de mortes prematuras em todo o mundo devido à poluição, entre 30 e 40 mil na Itália, e prevê-se que até 2050 as mudanças climáticas provoquem entre 200 e 250 milhões de migrantes. A situação relativa aos incêndios florestais e ao calor extremo é particularmente grave na Itália.

**Um dos aspectos mais problemáticos durante o período da emergência sanitária dizia respeito ao papel da ciência e da comunicação científica. Quais são os principais aspectos críticos e de impacto na sociedade/democracia? Quais são as lições aprendidas e as principais lições para o futuro sobre o papel da ciência e sua comunicação?**

**CC** - Nunca antes se percebeu tanto a importância da ciência para a vida humana, pois a experiência da emergência epidêmica colocou até mesmo os não especialistas diante de uma série de questões, muitas vezes subestimadas, que têm a ver justamente com a pesquisa científica e as relações entre ciência, escolhas políticas e comportamento individual.

Em primeiro lugar, compreendeu-se a importância dos estudos, realizados nos âmbitos biológico, biomédico e biossocial, que há muito apontam os riscos inerentes a uma reviravolta dos equilíbrios naturais do planeta, também e sobretudo para a saúde humana. Essa é a linha de pesquisa que trata do chamado “antropoceno”, termo pouco conhecido até recentemente, embora cunhado no século passado, e que aponta os riscos do domínio da espécie humana sobre outras espécies, da superexploração do solo e do território, da crise ecológica e ambiental, da crise da organização social do mundo da produção e das formas de convivência humana, e, principalmente, das cidades.

Mas, sobretudo, a pandemia revelou as dificuldades inerentes à relação entre a sociedade e a ciência, especialmente do ponto de vista da confiança, em um momento em que a difusão generalizada de informações e a aceleração do progresso científico impõe desafios sem precedentes ao sistema, que recebem o nome de “infodemia”, uma espécie de epidemia de informações. A maioria das análises revela a presença de níveis muitas vezes elevados de confiança na ciência, mas também caracterizados por fortes contradições e comportamentos inconsistentes e inconstantes. Ao mesmo tempo, é evidente que a confiança tem a ver com as dimensões racionais e emocionais da pessoa humana e dos grupos sociais, e isso deve nos levar a considerar seriamente elementos como o medo diante de novas descobertas e instrumentos científicos.

Os problemas da hesitação em relação à vacina, que surgiram durante a pandemia, nos tornaram ainda mais conscientes da importância de considerar o ponto de vista dos sujeitos mais céticos e, de modo mais geral, ouvir e ter empatia com os usuários e a sociedade como um todo. Muito significativo para a implementação da confiança nas pesquisas, em pesquisadores e nos centros de pesquisa em saúde é o processo que garanta *feedback* aos pacientes e cidadãos sobre os resultados obtidos e suas aplicações clínicas. A coprojeção e a coconstrução dos requisitos técnicos do processo de consenso e das técnicas de compartilhamento de dados são importantes e devem ser seriamente levadas em consideração, obviamente na medida do permitido pelas competências limitadas do público.

**Quais são as principais respostas colocadas em prática para a recuperação pós-pandemia? Quais são as novas estratégias a serem adotadas?**

**CC** - Há muitas ideias inovadoras emergindo no atual debate sobre o futuro da saúde na Itália. A maioria dos profissionais especializados e estudiosos do tema concorda com a necessidade de rever drasticamente a estrutura do setor de saúde à luz do fato de que a pandemia de covid-19 – que já sabemos que não será a última – constitui uma oportunidade preciosa para tentarmos colocar nosso país no caminho do desenvolvimento humano sustentável, abandonando o modelo de crescimento adotado nos últimos dois séculos pelo mundo ocidental. Para a saúde, isso significa: valorização da prevenção comunitária, revisão do processo de fragmentação entre as regiões e superação do excesso de burocracia. E, sobretudo, revisão da estrutura ética do sistema [*de saúde*] na direção da equidade distributiva.

**Entrevista** *Interview*

Do ponto de vista econômico, um elemento decididamente positivo após a crise são os investimentos realizados com o NextGenerationEU e os outros fundos (React-UE<sup>2</sup>, ESF+<sup>3</sup>, ERDF<sup>4</sup>) fortemente ligados ao reforço da saúde local e das tecnologias sanitárias. Certamente, os enormes investimentos feitos no campo, em particular com o PNRR<sup>5</sup> italiano, correm o risco de colocar em segundo plano a questão dos custos arcados pelas famílias, que já eram elevados e injustos antes da pandemia. Além disso, estamos refletindo sobre a necessidade de ter um sistema integrado entre todos os atores – públicos, privados e sociais privados – e uma mudança de paradigma, de patologias isoladas-especialidades-locais de atendimento, para uma visão mais ampla, centrada na saúde das pessoas e orientada para as necessidades das comunidades. Em primeiro lugar, deve-se estudar a implementação de modelos de parceria multidisciplinar e de redes estruturadas entre especialistas, também com o auxílio de técnicas de telemedicina, de treinamento on-line dos operadores e da gestão intermediária e do monitoramento periódico de resultados clínicos e organizacionais. No campo da saúde mental, é necessário restituir a dignidade e a centralidade da área dos transtornos psíquicos e da saúde mental, a partir dos recursos a serem injetados em um setor asfixiado, das normas organizacionais e da necessidade de planejar intervenções psicossociais de emergência.

A participação cidadã é fundamental em tudo isso.

**Ludovica Durst** é Pesquisadora do Departamento de Ciência Política da Sapienza Università di Roma (Itália). E-mail: ludovica.durst@uniroma1.it

**Como citar:**

DURST, Ludovica. Algumas questões sobre o sistema de saúde italiano e os desafios colocados pela pandemia de covid-19. Entrevista concedida por Carla Collicelli a Ludovica DURST para a METAXY. *Revista Metaxy*, Rio de Janeiro, PPDH/NEPP-DH/UFRJ, v. 6, n. 6.1, p. 116-119, 2025. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/metaxy>

<sup>2</sup> Recovery Assistance for Cohesion and the Territories of Europe (REACT-EU).

<sup>3</sup> European Social Fund Plus (ESF+).

<sup>4</sup> European Regional Development Fund (ERDF).

<sup>5</sup> Plano Nacional de Retomada e Resiliência (Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, no original).