



**UnB**

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA

FACULDADE DE DIREITO

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO,

CONSTITUIÇÃO E DEMOCRACIA

LUCAS CAVALCANTE NOÉ DE CASTRO

Políticas públicas, indicadores e direito: um estudo jurídico  
do programa de combate às arboviroses do Distrito Federal

BRASÍLIA

2022

LUCAS CAVALCANTE NOÉ DE CASTRO

Políticas públicas, indicadores e direito: um estudo jurídico  
do programa de combate às arboviroses do Distrito Federal

Dissertação apresentada à  
Banca examinadora da  
Faculdade de Direito da  
Universidade de Brasília como  
exigência parcial para obtenção  
do título de Mestre.

Orientador: Prof. Dr. Marcus  
Faro de Castro

BRASÍLIA

2022

# Políticas públicas, indicadores e direito: um estudo jurídico do programa de combate às arboviroses do Distrito Federal

Dissertação apresentada à Banca examinadora da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília como exigência parcial para obtenção do título de Mestre.

Orientador: Prof. Dr. Marcus Faro de Castro

Apresentado em 29 de novembro de 2022.

## **BANCA EXAMINADORA**

---

Professor Dr. Marcus Faro de Castro

---

Professor Dr. Hugo Luís Pena Ferreira

---

Professor Dr. Marcio Nunes Lório Aranha Oliveira

---

Professor Dr. Othon de Azevedo Lopes

Brasília

2022

## DEDICATÓRIA

Dedico esse trabalho aos meus avós, José Noé e Maria, e à Priscila, ao Marcus e ao Davi.

## AGRADECIMENTOS

Nesse espaço, espero contemplar aquelas pessoas que contribuíram na minha formação e na preparação, elaboração, pesquisa e escrita do trabalho.

Agradeço ao Marcus Faro de Castro por ter me guiado na graduação e no mestrado, estando sempre disponível para sanar minhas dúvidas, compartilhar seus conhecimentos sobre os mais variados assuntos e por me acolher no Grupo Direito, Desenvolvimento e Economia da Faculdade de Direito da UnB. Tenho admiração pela dedicação, sabedoria e criatividade do professor Marcus, que se fazem presentes nas aulas, nos textos e em sua orientação.

Agradeço às professoras Ana Farranha, Ana Frazão, Rebecca Igreja, Simone Pinto, que proporcionaram ensinamentos, técnicas de pesquisa, referências e reflexões, que fazem parte deste trabalho.

Agradeço ao professor e colega Wellinton Caixeta por ter me acompanhado na experiência de docência que tive no âmbito da pós-graduação.

Agradeço aos professores Hugo Luís Pena Ferreira, Marcio Nunes Lório Aranha Oliveira e Othon de Azevedo Lopes por terem aceitado o convite para integrar a banca de defesa do mestrado.

Agradeço à Inez Lopes, ao Fabiano Hartmann e aos servidores e às servidoras da secretaria do PPGD e do Departamento de Pós-Graduação da UnB pelo trabalho admirável desempenhado nesses anos atípicos, ofertando o suporte necessário ao exercício das atividades acadêmicas.

Agradeço aos meus colegas de mestrado e do Grupo Direito, Desenvolvimento e Economia pelas valorosas reflexões apresentadas em aula e em reuniões.

Agradeço ao Juan Vítor e à Nathália Ohofugi, que, além da incrível amizade, providenciaram fundamental incentivo para a minha inscrição na seleção de mestrado.

Agradeço ao Igor Barbosa, à Débora Letícia e ao Thiago Bolelli pelo companheirismo e por garantirem, de longe ou de perto, um local seguro e aconchegante para conversas e desabafos.

Agradeço ao Matheus Milanez, à Nicolle Gonçalves, ao Marco Cagnonni e à Sara Assis, por estarem sempre presentes e pelo constante apoio nas várias etapas do mestrado.

Agradeço à Raquel Santana por inspirar trajetórias acadêmicas e profissionais e pela gentil amizade.

Agradeço ao Ricardo, que me acompanhou nos últimos meses do Mestrado, oferecendo um espaço de acolhimento e trocas de ideias.

Agradeço à Mariana, ao Maurício, à Daiane e ao James, que, no período em que exerci a advocacia, suportaram, com paciência e compreensão, minha ausência do trabalho para a realização de etapas da dissertação.

Agradeço ao Pedro Soares, ao Vinícius Libório, à Letycia Costa, à Bruna Toyama, ao Gustavo Taffarel, ao Gabriel Yoshimi e à Amanda Regis, pela firme torcida.

Agradeço a minha grande e carinhosa família. Os Castros e os Cavalcantes sempre deram o apoio necessário para a realização de meus projetos de vida. Em especial, agradeço à Rosana por estar sempre comigo. Da mesma forma, agradeço aos meus avós. A minha família está assentada nas bases postas por José Noé e Maria, em que se colhem orientações e ensinamentos essenciais para a minha formação profissional e acadêmica. Aos meus pais, Priscila e Marcus, eu agradeço pelo amor, pela inesgotável dedicação à minha formação e ao meu bem-estar e por depositarem fé em mim, principalmente nos momentos em que mais precisava. Agradeço, ainda, ao Davi, cuja companhia providenciou alívio e alegria nos momentos mais tensos dos últimos três anos. Tenho enorme admiração por ti, irmão.

*Quando começamos a explorar modos de assegurar as condições práticas do gozo efetivo de direitos, descobrimos que, a cada passo, há modos alternativos plausíveis de definir essas condições, e aí, uma vez definidas, de as satisfazer.*  
(UNGER, 2004, p. 44)

## RESUMO

Elevados índices de incidência de enfermidades conhecidas como arboviroses (Zika, Dengue, Chikungunha) têm sido registrados, nos últimos anos, em importantes contingentes da população brasileira. A propagação epidêmica dessas doenças por meio do mosquito *Aedes aegypti* apresenta complexos desafios para os cidadãos em geral e para profissionais de saúde, mas também para os juristas, no que se refere a como tornar efetivo o direito à saúde das populações afetadas. A presente dissertação oferece um estudo jurídico que se debruça sobre tais desafios, correlacionando a análise de políticas públicas a conceitos e estratégias analíticas da perspectiva jurídica conhecida como Análise Jurídica da Política Econômica (AJPE). O trabalho focaliza especificamente o Programa de Combate às Arboviroses do Distrito Federal (PCA-DF) dos anos de 2018 e 2019 e, utilizando dados empíricos disponíveis na literatura de saúde pública sobre a execução desse programa, procede à sua avaliação empregando a Análise Posicional, uma metodologia que integra a perspectiva da AJPE. Ao fim do estudo, são propostas reformas ao PCA-DF para que proporcione maior proteção e vigilância às comunidades em relação às arboviroses, tornando efetivo o seu direito à saúde.

**Palavras-Chave:** Políticas Públicas; Direitos Humanos; Indicadores; Análise Jurídica da Política Econômica.

## ABSTRACT

In recent years the Brazilian population has suffered from high levels of arboviral diseases known as Zika, Dengue and Chikungunya. The epidemic spread of such diseases through the *Aedes aegypti* mosquito has posed serious challenges to affected groups and health professionals, but also to legal professionals concerned with how to render effective the right to health of Brazilian citizens. The present dissertation offers a legal study that confronts such challenges by correlating policy analysis with concepts and analytical strategies of a legal perspective known as Legal Analysis of Economic Policy (LAEP). The dissertation focuses on the Federal District Program to Combat Arboviruses (PCA-DF) implemented in 2018 and 2019. By using empirical data available in the public health literature on the execution of PCA-DF, and by adopting the framework of Positional Analysis, a methodology that integrates the LAEP perspective, the study offers an assessment of the effectiveness of the right to health of social groups affected by arboviral diseases in the Federal District. Lastly, based on empirical findings, the dissertation proposes the adoption of a number of policy reforms designed to enhance the effectiveness of the right to health of Federal District citizens with regard to infections by the named arboviral diseases.

**Keywords:** Public policy; Human Rights; Indicators; Legal Analysis of Economic Policy.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1	Etapas da Análise Posicional	89
Figura 2	Mapa das Regiões de Saúde do Distrito Federal contendo as Regiões Administrativas	91

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1	Objetivos e Metas do PNCD	81
Quadro 2	Distribuição das Regiões Administrativas nas sete Regiões de Saúde conforme Decretos nº 37.057/2016 e 38.982/2018.	91
Quadro 3	Classificação dos índices de infestação predial por <i>Aedes aegypti</i>	96

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1	Componentes relacionais da Região de Saúde Central nos anos de 2018 e 2019	111
Gráfico 2	Componentes relacionais da Região de Saúde Sul nos anos de 2018 e 2019	111
Gráfico 3	Componentes relacionais da Região de Saúde Sudoeste nos anos de 2018 e 2019	111
Gráfico 4	Componentes relacionais da Região de Saúde Oeste nos anos de 2018 e 2019	111
Gráfico 5	Componentes relacionais da Região de Saúde Norte nos anos de 2018 e 2019	112
Gráfico 6	Componentes relacionais da Região de Saúde Centro-Sul nos anos de 2018 e 2019	112
Gráfico 7	Componentes relacionais da Região de Saúde Leste nos anos de 2018 e 2019	112
Gráfico 8	Índices de Fruição Empírica das Regiões de Saúde dos anos de 2018 e 2019	113
Gráfico 9	Comparação entre os valores do IFE de 2018 e do PVJ	114
Gráfico 10	Comparação entre os valores do IFE de 2019 e do PVJ	115

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Frequências anuais de infestação satisfatória <i>Aedes aegypti</i> de cada Região de Saúde	97
Tabela 2	Indicador de domicílios sem entulho nas proximidades	99
Tabela 3	Indicador de domicílios com acesso aos serviços coletivos urbanos	102
Tabela 4	Proporção entre o número de ACSs ativos em cada Região de Saúde e o número de ACSs recomendado pelo Ministério da Saúde	105
Tabela 5	Proporção de AVASs nas Regiões de Saúde do Distrito Federal em relação ao número ideal segundo o Ministério da Saúde	109
Tabela 6	Valores do IFE	110

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AED	Análise Econômica Do Direito
AJPE	Análise Jurídica Da Política Econômica
CNPq	Conselho Nacional De Pesquisa
D&E	Direito E Economia
D&EC	Direito E Economia Comportamental
D&F	Direito E Finanças
ACE	Agentes De Controle De Endemias
ACS	Agente Comunitário De Saúde
AVAS	Agente De Vigilância Ambiental Em Saúde
CHIKV	Vírus Da Chikungunya
Codeplan	Companhia De Planejamento Do Distrito Federal
Conasems	Conselho Nacional De Secretarias Municipais De Saúde
Conass	Conselho Nacional De Secretários De Saúde
D&D	Direito E Desenvolvimento
DAI	Dispositivo De Agregação De Interesses
DALYs	Disability-Adjusted Life Year
DF	Distrito Federal
DTSs	Doenças Tropicas Negligenciadas
FUNASA	Fundação Nacional De Saúde
IBEU	Índice De Bem-Estar Urbano
IFE	Índice De Fruição Empírica
IIP	Índice De Infestação Predial
ITR	Índice Por Tipo De Recipiente
IVM	Integrated Vector Managment
LIRAA	Levantamento Rápido De Índices Entomológicos
MP	Medida Provisória
NDD	Novo Direito E Desenvolvimento
OMS	Organização Mundial Da Saúde
ONU	Organização Das Nações Unidas
OPAS	Organização Panamericana De Saúde
PCA-DF	Programa De Combate Às Arboviroses Do Distrito Federal
PDAD	Pesquisa Distrital Por Amostra De Domicílios
PNCD	Programa Nacional De Controle Da Dengue
PVJ	Padrão De Validação Jurídica
QI	Quociente De Inteligência
RA	Região Administrativa
RS	Região De Saúde
SES/DF	Secretaria De Estado De Saúde Do Distrito Federal
UBS	Unidades Básicas De Saúde
WGI	Worldwide Governance Indicators
WHO	World Health Organization
ZIKV	Vírus Da Zika

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>17</b>
<b>CAPÍTULO 1 CONTRIBUIÇÕES DE NOVAS ABORDAGENS JURÍDICAS PARA ANÁLISE DO FENÔMENO DA POLÍTICA PÚBLICA.....</b>	<b>21</b>
1.1 Noções iniciais do campo de Políticas Públicas .....	22
1.2 Insuficiência do Direito Administrativo Convencional e do estudo acadêmico jurídico tradicional para a compreensão das políticas públicas.....	24
1.3 O estudo das políticas públicas pelo jurista .....	26
1.4 Propostas das novas abordagens jurídicas para a integração do Direito e Políticas Públicas .....	31
1.4.1 Direito e Economia (Law & Economics) ou Análise Econômica do Direito (AED).....	32
1.4.1.1 Orientações para políticas públicas do movimento Direito e Economia.....	33
1.4.2 Direito e Economia Comportamental (D&EC) .....	34
1.4.2.1 Orientações para políticas públicas do movimento Direito e Economia Comportamental .....	35
1.4.3 Direito e Finanças (Law & Finance) .....	37
1.4.3.1 Orientações para políticas públicas do movimento Direito e Finanças.....	40
1.4.4 Direito e Desenvolvimento .....	42
1.4.4.1 Novas Funções da lei .....	44
1.4.4.2 Orientações para políticas públicas do movimento Novo Direito e Desenvolvimento .....	46
1.4.5 A Análise Jurídica da Política Econômica (AJPE) .....	47
1.4.5.1 Orientações para políticas públicas pela Análise Jurídica da Política Econômica .....	49

1.5 Algumas	observações	gerais	51
<b>CAPÍTULO 2 GOVERNANÇA, ESTATÍSTICA E A FRUIÇÃO DE DIREITOS</b>			<b>53</b>
2.1 Governança	por	estatísticas e indicadores	53
2.1.1 O	que	é um indicador?	54
2.1.2	Funções dos indicadores sobre a descrição de fenômenos sociais		56
2.1.3	Uso dos indicadores como instrumentos de governança		57
2.1.4	Alguns problemas dos indicadores na Governança e nas políticas públicas		59
2.2	Preocupações acerca dos objetos estatísticos pela AJPE		61
2.2.1	Pequena consideração sobre os bens "incomensuráveis" e o sentimento de tragédia		63
2.3	Proposta da Análise Jurídica da Política Econômica para os indicadores		63
2.3.1	Levando a sério a Criação de objetos estatísticos e o papel do direito como parte do empreendimento democrático		64
2.3.2	Proposta da AJPE para o uso de indicadores em Políticas Públicas		67
2.3.3	Categorias e Ferramentas analíticas concebidas pela AJPE relacionadas aos objetos estatísticos		69
<b>CAPÍTULO 3 AS DIRETRIZES PARA O PROGRAMA DE COMBATE ÀS ARBOVIROSES DO DISTRITO FEDERAL</b>			<b>72</b>
3.1	Considerações iniciais sobre as principais arboviroses transmitidas pelo <i>Aedes aegypti</i> no Brasil		73
3.1.1	Dengue		74
3.1.2	Chikungunya		76
3.1.3	Zika		77

3.2 Orientações da Organização Mundial de Saúde e a especificação de componentes do Programa de Combate às Arboviroses segundo as Diretrizes Nacionais.....	78
3.2.1 Orientações da Organização Mundial de Saúde (OMS) para o controle das arboviroses relacionadas ao vetor <i>Aedes</i> .....	78
3.2.1.1 Papel do direito para a abordagem de controle vetorial da OMS .....	79
3.2.1.2 Considerações sobre as diretrizes da OMS para o estudo jurídico .....	80
3.2.2 Programa Nacional de Controle da Dengue e outras diretrizes nacionais.....	80
3.2.3 Diretrizes Nacionais para a Prevenção e Controle de Epidemias de Dengue .....	82
3.2.4 Plano integrado em Saúde para Prevenção, controle e enfrentamento da dengue e outras arboviroses do Distrito Federal para os anos de 2018 e 2019 .....	84
3.3 Considerações Finais do Capítulo .....	84

**CAPÍTULO 4 ANÁLISE POSICIONAL DA POLÍTICA DE SAÚDE DE PREVENÇÃO E ENFRENTAMENTO ÀS ARBOVIROSES NO DISTRITO FEDERAL.....86**

4.1 Pressupostos, Categorias Jurídicas e etapas da Análise Posicional .....	87
4.2 Objeto da Análise .....	89
4.3 Decomposição analítica do direito à saúde em seu aspecto de fruição, no que se refere ao enfrentamento das arboviroses, e estruturação do Índice de Fruição Empírica (IFE) .....	92
4.4 Mensuração dos Componentes prestacionais .....	94
4.4.1 Frequência anual do índice de infestação satisfatório do <i>Aedes aegypti</i> em imóveis segundo o PNCD (Variável F).....	94
4.4.1.1 Metodologia e estruturação do indicador F .....	95

4.4.1.2 Resultados das Frequências anuais do índice de infestação satisfatório do Aedes aegypti em imóveis segundo o PNCD (Variável F).....	97
4.4.2 Proporção de pessoas em domicílios sem entulho ao redor (Variável E).....	98
4.4.2.1 Metodologia e estruturação do indicador E .....	98
4.4.2.2 Resultados do Relatório do Índice de Bem-Estar Urbano do Distrito Federal em relação a (in)existência de entulho ao redor de domicílios (Variável E).....	99
4.4.3 Proporção de pessoas em domicílios com acesso aos serviços coletivos urbanos de água, esgoto, coleta de lixo e energia (Variável S) .....	100
4.4.3.1 Metodologia e estruturação do indicador S .....	101
4.4.3.2 Resultados do Relatório do Índice de Bem-Estar Urbano do Distrito Federal em relação ao atendimento de serviços coletivos urbanos (Variável S).....	101
4.4.4 Densidade de Agentes Comunitários de Saúde (Variável C) .....	102
4.4.4.1 Metodologia e estruturação do indicador C .....	104
4.4.4.2 Resultados da Densidade de Agentes Comunitários de Saúde nas Regiões de Saúde do Distrito Federal (Variável C) .....	104
4.4.5 Densidade de Agentes de Vigilância Ambiental em Saúde Sanitária (Variável V).....	105
4.4.5.1 Metodologia e estruturação do indicador V .....	108
4.4.5.2 Resultados da Proporção de AVASs nas Regiões de Saúde do Distrito Federal em relação ao número ideal segundo o Ministério da Saúde .....	109
4.5 Agregação dos Dados .....	109

4.6	Elaboração	do	Padrão	de	Validação	Jurídica	
	.....						113
4.7	Comparação	entre	o	IFE	e	o	PVJ
	.....						114
4.8	Discussão			dos		resultados	
	.....						115
4.9	Recomendação			de		reformas	
	.....						118
<b>CONCLUSÃO.....</b>							<b>121</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>							<b>124</b>
<b>APÊNDICE A – ÍNDICES DE INFESTAÇÃO PREDIAL E FREQUÊNCIA POR REGIÃO ADMINISTRATIVA – DADOS UTILIZADOS NA VARIÁVEL F.....</b>							<b>136</b>
<b>APÊNDICE B – ÍNDICES DE DIMENSÕES DO ÍNDICE DE BEM-ESTAR URBANO DO DISTRITO FEDERAL (2018) POR REGIÕES DE SAÚDE – DADOS UTILIZADOS NAS VARIÁVEIS E E S.....</b>							<b>142</b>
<b>APÊNDICE C – Nº DE AGENTES COMUNITÁRIOS DE SAÚDE POR SUPERINTENDÊNCIA REGIONAL DE SAÚDE – DADOS UTILIZADOS NA VARIÁVEL C .....</b>							<b>143</b>
<b>APÊNDICE D – Nº DE AGENTES DE VIGILÂNCIA AMBIENTAL EM SAÚDE REGIÃO DE SAÚDE – DADOS UTILIZADOS NA VARIÁVEL V.....</b>							<b>145</b>
<b>ANEXO 1 – RELATÓRIO DO ÍNDICE DE BEM-ESTAR URBANO DO DISTRITO FEDERAL (2018) .....</b>							<b>146</b>

## INTRODUÇÃO

Em julho de 2017, a organização não governamental *Human Rights Watch* publicou o relatório *Neglected and Unprotected: The impact of the Zika Outbreak on Women and Girls in Northeastern Brazil*. Já na introdução do relatório, a organização relata como um dos achados que a epidemia do vírus da Zika no Brasil atingiu desproporcionalmente as mulheres as quais já experimentavam problemas no acesso à água e saneamento, desigualdade de ordem social e raciais e restrições ao exercício de direitos sexuais e reprodutivos (HUMAN RIGHTS WATCH, 2017, p. 2).

A ONG também constatou que as respostas das autoridades brasileira às epidemias da Zika não se endereçaram aos problemas sistêmicos de acesso à água e saneamento, que contribuem para a proliferação do mosquito transmissor da doença (*Aedes aegypti*) (*Ibidem*, p. 2-3).

Para além do surto de Zika no território brasileiro (2015-2017), o país tem sofrido com episódios epidêmicos de outras doenças transmitidas pelo mosquito como a Dengue e Chikungunya (BRASIL, 2017a, 2017b; FARES et al., 2015; TEIXEIRA et al., 2013). Estudos têm identificado que essas doenças em conjunto afetam, de forma significativa, a saúde dos brasileiros (MARTINS-MELO et al., 2018; VIDAL et al., 2022), principalmente aquelas populações mais vulneráveis em termos socioeconômicos (AROMOLARAN et al., 2022; PAIXÃO et al., 2015).

As constatações acima indicadas ilustram que populações com limitações na fruição de certos direitos fundamentais sofrem ainda mais em emergências de saúde como nas epidemias de Zika, Dengue e Chikungunya.

Cenários como esses constituem desafios à sociedade e aos juristas, notadamente porque ilustram situações de violações de direitos fundamentais em certas populações.

Esses temas correspondem ao objeto de preocupação da presente dissertação. De forma mais específica, o estudo busca explorar uma maneira de responder as perguntas: As abordagens jurídicas convencionais têm sido suficientes para contribuir na formação ou reforma de políticas públicas que sejam endereçadas a resolver problemas complexos da sociedade brasileira

contemporânea? Quais são as contribuições de abordagens jurídicas capazes de indicar alternativas para reformar políticas públicas? Há ferramentas analíticas disponíveis ao jurista para contribuir na correção ou reforma de políticas públicas relevantes e de suas estruturas? Quais são as possibilidades de engajamento do jurista na análise crítica de políticas públicas?

Buscando atender a essas questões, o trabalho, em suma, almeja apresentar uma alternativa para analisar e pensar como as políticas econômicas e públicas e suas estruturas (legais e institucionais) têm contribuído ou não para enfrentar problemas que afetam a vida da sociedade, e, propor, de forma fundamentada e alicerçada em parâmetros jurídicos, reformas que contribuam efetivamente para a superação de tais problemas.

Para tanto, desde já, convém destacar que a dissertação propõe a aplicação de um método analítico concebido no âmbito da Análise Jurídica da Política Econômica (AJPE). Essa abordagem tem envidado esforços para avançar na concepção de categorias e métodos de análise capazes de equipar o pesquisador em direito para a tarefa de propor reformas às políticas (públicas) inclinando-as a proporcionar a maior efetivação dos direitos fundamentais.

Também constitui objeto de atenção da AJPE o modo como dispositivos engendrados em estruturas matemáticas (tais como indicadores, estatísticas, rankings etc.) tem influenciado na formação de políticas públicas e sua base legal, que, por sua vez, afetam a fruição de direitos por indivíduos e grupos.

Nesse contexto, a presente dissertação se propõe a apresentar a Análise Posicional, método concebido pela AJPE, e aplicá-la ao Programa de Combate às Arboviroses do Distrito Federal (PCA-DF) dos anos de 2018 e 2019. A análise proposta objetiva criar e utilizar indicadores e parâmetros para aferir a efetividade do PCA-DF na satisfação dos objetivos esperados - notadamente no cumprimento do direito à saúde da população do distrito federal em frente a incidência e dispersão das doenças relacionadas ao mosquito *Aedes aegypti*.

Assim, a dissertação se estrutura da seguinte forma.

No Capítulo 1, revisita-se a literatura crítica ao formalismo e academicismo do ensino jurídico atual, bem como de aspectos do direito

administrativo, de modo a demonstrar algumas razões para propor alternativas às abordagens jurídicas convencionais. Ciente da necessidade de novas formulações para a análise e manejo do estudo do direito e políticas públicas, o trabalho apresenta os principais elementos de abordagens jurídicas que se preocupam com a relação entre direito e economia e algumas de suas contribuições ou limitações para o desenvolvimento de soluções nos casos de obliteração da efetividade de direitos fundamentais.

O Capítulo 2 tem como objetivo revisar a literatura crítica acerca do uso de indicadores na governança, na medição de sistemas legais, e apresentar as funções e alguns problemas intrínsecos ao uso de indicadores que empreguem a linguagem matemática. Em diálogo com essas referências, a seção apresenta as contribuições da Sociologia Histórica da Estatística de Alain Desrosières para a formação de um objeto estatístico e, nessa base, apresenta a proposta da Análise Jurídica da Política Econômica para a finalidade já explicitada.

No Capítulo 3, são descritos os problemas da infestação, epidemias e contaminação de Arboviroses enfrentados pela política pública que será objeto da análise da dissertação (PCA-DF). Além disso, o Capítulo destrincha componentes e diretrizes oriundos da Organização Mundial de Saúde e do Programa Nacional de Combate à Dengue para orientar formação da política de prevenção e atendimento aos problemas das arboviroses. Com efeito, o capítulo termina por examinar o Plano Distrital, destacando alguns dos seus principais componentes.

O Capítulo 4 consiste na aplicação das categorias e do procedimento da Análise Posicional sobre a política de Combate às arboviroses do Distrito Federal. Ao fim da análise, são propostas reformas ao PCA-DF para que se proporcione a maior efetividade do direito à saúde das comunidades presentes do DF.

Em seguida, são apresentadas as últimas considerações do trabalho, com a exposição de algumas contribuições do uso das categorias e da ferramenta analítica da AJPE ao campo do direito e políticas públicas e com a indicação de possíveis agendas de pesquisas.

Ao fim, há os apêndices e os anexos em que se encontram as tabelas que deram suporte aos dados e às representações visuais expostos no Capítulo 4 do trabalho.

Convém indicar que a presente dissertação não possui a pretensão criar respostas prontas a todos os fatores relacionados ao problema da infestação do mosquito *Aedes aegypti* e incidência das arboviroses no Distrito Federal, mas indicar como juristas podem contribuir para reformar políticas públicas de modo a dar efetividade a direitos fundamentais – neste caso, o direito à saúde de populações afetadas por arboviroses no Distrito Federal. Ademais, limitações metodológicas estão presentes no presente estudo e são expostas nos capítulos. Tampouco há a intenção de esgotar as considerações das abordagens que examinam os processos econômicos e jurídicos e a literatura crítica acerca do uso de artifícios matemáticos no direito e em políticas públicas.

Nada obstante, espera-se que o empreendimento analítico contribua ao debate jurídico, na medida em que se constitui como um exemplar da proposta de meios que tornem o direito e os juristas aptos a contribuir de forma mais eficaz e efetiva na formação e proposição de reformas de políticas econômicas e públicas, que afetam de maneira significativa os modos de vida e práticas sociais da população, tornando tais políticas compatíveis com a promoção da fruição de direitos fundamentais de indivíduos e grupos.

## **CAPÍTULO 1      CONTRIBUIÇÕES      DE      NOVAS      ABORDAGENS JURÍDICAS PARA ANÁLISE DO FENÔMENO DA POLÍTICA PÚBLICA**

A fim de melhor analisar o fenômeno da política de saúde abordada no Capítulo 4, o trabalho apresenta a seguir alguns paradigmas dos estudos de políticas públicas e da sua relação com direito, economia e outras questões contemporâneas.

Num primeiro momento, abordaremos brevemente noções iniciais do campo de estudo das políticas públicas. O intuito dessa seção será apresentar alguns elementos conceituais básicos dessa literatura, os quais (i) definem termos a serem utilizados neste trabalho e (ii) dão conta de expressar dimensão e variedade dos componentes presentes na criação e implementação de políticas públicas.

Em seguida, o presente estudo aponta possíveis insuficiências do Direito Administrativo tradicional para explicar o atual fenômeno de políticas públicas e o modelo de desenvolvimento de países como o Brasil. Nessa mesma subseção, as críticas ao modelo de ensino jurídico convencional são formuladas, assim como algumas direções de reforma para que se formem juristas mais preparados para enfrentar o desafio de analisar e propor reformas às políticas públicas.

Na subseção (1.4), o trabalho apresenta algumas proposições de abordagens jurídicas relativamente recentes, que têm como característica a análise da relação entre os processos econômicos e o direito. Busca-se extrair ideias ou limitações dessas abordagens jurídicas sobre a análise do fenômeno das políticas públicas.

Ao fim do Capítulo, serão apresentadas algumas noções e propostas da abordagem denominada Análise Jurídica da Política Econômica (AJPE) acerca do papel do direito nas políticas públicas com vistas a promover a fruição dos direitos fundamentais. Almeja-se apresentar as convergências e as divergências das noções da AJPE com as propostas antes apresentadas e destacar as inovações conceituais e metodológicas da AJPE que serão utilizadas na análise do Programa de Combate às Arboviroses do Distrito Federal (PCA-DF) exposta no Capítulo 5 da dissertação.

## 1.1 Noções iniciais do campo de Políticas Públicas

De antemão, a proposição de uma definição de política pública é interessante para o desenvolvimento do presente trabalho, porque oferta as bases em que serão apontadas possibilidades de análise e de propostas de mudanças de uma configuração de um programa de governo. Da mesma forma, é importante trazer à tona alguns conceitos iniciais e esquemas de análise de políticas públicas para que possamos compreendê-las e, assim, reformá-las caso seja conveniente.

Então, tomaremos nota de que variadas definições de política pública gravitam em torno da ideia “policy-making”. Este termo quase sempre se refere, de um modo ou de outro, ao que Howlett, Ramesh e Perl (2013, p. 6) descreveram como “um processo técnico-político que visa definir e compatibilizar objetivos e meios entre atores sociais suscetíveis a restrições”. Há uma convergência dos autores em relação a essa natureza pragmática da política pública, ainda que divirjam em relação a outros detalhes (*ibidem*). Nada obstante, destacarei as definições de Thomas Dye (2017) e Jenkins (1978) a fim de demonstrar algumas características tidas como essenciais para a explicação desse fenômeno.

Thomas Dye (2017, p. 1) assinalou que política pública é “tudo que um governo decide fazer ou não fazer”. Essa conceituação apesar de simples, informa algumas características essenciais do fenômeno da política pública. Primeiro. O agente primário da *public policy-making* é o governo, sendo este o agente com papel especial na formulação de políticas públicas por deter capacidade de tomar decisões e, de alguma forma, impô-las à sociedade. Isso significa que as decisões tomadas em negócios privados, grupos de interesse ou indivíduos não são, por si, só políticas públicas. Segundo. É uma decisão/determinação deliberada de um governo, ainda que seja a decisão de não agir tomada por políticos eleitos e funcionários (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 6-7). Conquanto ilumine algumas características básicas, a definição de Dye mostra-se demasiadamente básica, posto que não abrange alguns aspectos importantes da política pública.

Uma definição mais completa é a de Jenkins (1978 apud HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 8). O autor define política pública como

um conjunto de decisões inter-relacionadas, tomadas por um ator ou grupo de atores políticos, e que dizem respeito à seleção de objetivos e meios necessários para alcançá-los, dentro de uma situação específica em que o alvo dessas decisões estaria, em princípio, ao alcance desses atores.

Essa definição reconhece alguns elementos adicionais da política pública. Esclarece que o conteúdo da política pública compreende a “seleção de objetivos e meios”. Além disso, indica que há constrangimentos a essa seleção de objetivos e meios, a expressar restrições à capacidade de agir oriundas de pressões dos atores, das instituições e das ideias. Por fim, a definição de Jenkins expressa que a política pública possui um caráter dinâmico na medida em que, em geral, envolve decisões inter-relacionadas e múltiplos atores (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 8)

Essa definição será útil ao trabalho, pois contempla características fundamentais da configuração de uma política pública e fornece o *background* propício para análise e proposição de modificações a esta configuração.

### ***Esquema de compreensão conveniente da política pública - Ciclo da política pública***

Para simplificar a compreensão da política pública, é comum pensar o *policy-making* como um processo, ou seja, um conjunto de estágios inter-relacionados onde os insumos são os problemas e os produtos são as políticas (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 12).

A partir dos trabalhos de Anderson (2011); Brewer (1974), Jones (1994) Lasswell (1971), consolidou-se gradualmente, nas ciências sociais estadunidenses, um modelo de ciclo de políticas públicas que corresponde ao modelo de resolução de problemas com cinco fases. Tal modelo foi assim descrito na literatura:

Nesse modelo, a *montagem da agenda* se refere ao processo pelo qual os problemas chegam à atenção dos governos; a *formulação da política* diz respeito ao modo como as propostas de política são formuladas no âmbito governamental; a *tomada de decisão* é o processo pelo qual os governos adotam um curso de ação ou não; a *implementação da política* se relaciona ao modo pelo qual os governos dão curso efetivo a uma política; e a *avaliação da política* se refere aos processos pelos quais tanto os atores estatais como os societários monitoram os resultados das políticas, podendo resultar daí uma reconceituação dos problemas e das soluções político-administrativas.(HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 14-15)

A vantagem do modelo do ciclo é metodológica: facilitar o entendimento da política pública por seu desdobramento em partes, as quais podem ser investigadas de forma isolada ou não, pois permite sistemática avaliação dos diversos fatores que movem o processo de formulação e execução de uma política pública (*Ibidem*, p. 223-244)

De igual forma, a compreensão de que a política pública, em geral, compreende diferentes fases nos será útil para explicação de certos fenômenos e na tarefa de verificar como o direito pode contribuir para reformas de políticas públicas.

A partir dessas noções iniciais, consignaremos, na próxima seção, algumas críticas ao Direito administrativo convencional, marcado por formalismo, para compreender e manejar as políticas públicas contemporâneas. Muitas das críticas realizadas se estendem ao modelo de ensino jurídico praticado nas faculdades brasileiras. Notar-se-á que o campo das políticas públicas é um campo fértil para o estudo de juristas e para pensar em formas de inovação e alteração do mundo social.

## **1.2 Insuficiência do Direito Administrativo Convencional e do estudo acadêmico jurídico tradicional para a compreensão das políticas públicas**

Harold D. Laswell, influente cientista político estadunidense, propôs três características ao campo da chamada *policy science*: a (i) multidisciplinariedade caracterizada pela admissão das conclusões da Sociologia, Economia, Direito e Política, (ii) o engajamento na resolução de problemas do mundo real e (iii) o caráter explicitamente normativo, isto é, não disfarçado sob a aparência de "objetividade científica"<sup>1</sup> (TORGERSON, 1983, *apud* HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 22-23). Howlett e outros (2013, p. 25) ainda indicam que a maioria dos pesquisadores concordam que a *policy*

---

<sup>1</sup> Essas características perderam um pouco de sua força no campo. A preocupação com a proposição de solução concreta de problemas se arrefeceu diante da complexidade do próprio processo político, em que se verificou que os governos apresentavam resistência às recomendações dos estudiosos (ASCHER, 1986) e que a análise técnica muitas vezes se subordinava a necessidade política (FISCHER, 2007). A ênfase na multidisciplinariedade também diminuiu, pois se constatou que o campo se tornou uma disciplina em si, com uso exclusivo de terminologia, conceitos e interesses. Por fim, se percebeu a redução da disposição de analistas na atividade de prescrever novos objetivos e normas específicas, de forma a concentrar a avaliação de uma política em relação ao cumprimento das metas declaradas (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 23).

*science* tem um propósito prático explícito que corresponde a busca da melhor maneira de lidar com problemas públicos.

A partir dessas proposições, logo se percebe uma sinergia entre a disciplina da *policy science* e o Direito. Assim como a concepção de *policy science* descrita acima, o Direito tem uma vocação prática e normativa e com potencial de transformar o mundo social. E, para além disso, o Direito, sobretudo a partir no contexto do Estado de Bem-Estar, compõe a configuração da política pública em forma de legislações e cumpre funções essenciais à realização dos objetivos públicos escolhidos como a harmonização das normas e de instituições, a criação de órgãos e cargos necessários à implementação da política pública, a consolidação de objetivos e distribuição de tarefas e responsabilidades (COUTINHO, 2010, 2013).

Em verdade, é lugar comum a noção de que certas provisões constitucionais e alguns direitos fundamentais são efetivados por políticas públicas. Como exemplo ilustrativo, em relação ao direito à saúde, o próprio artigo 196 da Constituição Federal explicita que este direito é “garantido mediante políticas sociais e econômicas[...]”. Logo, falhas e problemas na gestação, desenho e implementação de políticas constituem possíveis violações aos direitos fundamentais e objetivos políticos expressos na Constituição Federal – devendo, portanto, receber a atenção dos juristas.

No entanto, a despeito dessa relação entre direito, política pública e *policy science*, estudiosos tem indicado que há uma limitação das formas jurídicas, notadamente aquelas presentes no campo do Direito Administrativo<sup>2</sup>, para acomodar os aspectos atuais das políticas públicas contemporâneas e das novas funcionalidades da lei<sup>3</sup>, bem como enfrentar as controvérsias e problemas na concepção e implementação de programas de ação. Uma

---

<sup>2</sup> “É a área do direito que se ocupa do estudo da instituição estatal, em sua vertente executiva. [...] O direito administrativo, por sua vez, incumbe-se da racionalização formal do exercício do poder pelo Estado” (BUCCI, 1997). É, portanto, a área do direito que está embricada na configuração e realização de políticas públicas (BUCCI, 1997; COUTINHO, 2013; CRAVO, 2018).

<sup>3</sup> As novas funcionalidades da lei, em geral, correspondem às utilidades que extrapolam a função de proteção de direitos (individuais), como quando a lei fixa objetivos a serem perseguidos por governos, cria procedimentos, órgãos e arranjos institucionais, cria programas de governo, com a fixação de instrumentos e meios para a persecução de objetivos políticos. Trata-se de um tema que tem sido trabalhado por autores filiados a abordagem do Novo Direito e Desenvolvimento como Coutinho (2010, 2013) e Trubek (2008).

explicação para esse fenômeno decorre do fato de que o direito administrativo se mantém apegado a formalismos e orientado a conter discricionariedade do governo em vez de fornecer instrumentos e arranjos para a coordenação e enfrentamentos dos problemas públicos com a iniciativa estatal (BUCCI, 2002, p. 9). Não é por outra razão que Coutinho (2013, p. 11–12) aponta que, à luz das lições dos manuais administrativos, parece que o papel do jurista se limita a enquadrar ou classificar os atos administrativos às categorias de ato vinculado ou discricionário, o que não se traduz em orientações sobre como melhor alcançar o objetivo público. Faria (2018a, p. 457) entende que o direito administrativo tem dificuldades de conjugar "poder discricionário e certeza jurídica, eficácia na gestão pública e segurança do direito".

Para além do mais, as limitações das categorias administrativas convencionais para a análise e operação de programas da Administração Pública na condução de programas tem sido evidenciadas por Aguillar (2016), Marques Neto (2005) e Annenberg (2014).

Nesse cenário, tem-se defendido que é necessário reconectar o direito e os juristas com a realidade das instituições e, assim, alterá-la para que possam melhor atender as necessidades públicas do país (BUCCI, 2013; CASTRO, 2018a; COUTINHO, 2013).

### **1.3 O estudo das políticas públicas pelo jurista**

Há uma relação de proximidade prática e distância acadêmica entre o direito e o campo das políticas públicas. A proximidade prática é evidente, diante da expressão de diversas ações políticas através do Direito (Lei, Decretos, Regulamentos), além da organização de competências e instrumentos previstos na lei (BUCCI, 2013, p. 155; COUTINHO, 2010, p. 3 e 17).

Noutro lado, a distância acadêmica do direito com as políticas públicas se justifica por alguns fatores, em parte relacionados à educação jurídica. O (i) ensino enciclopédico e doutrinário (típicos do formalismo), a (ii) ausência de estímulo à pesquisa empírica e a (iii) ausência da matéria de políticas públicas nos currículos das faculdades são algumas das prováveis explicações apontadas por Coutinho (2013, p. 3-4).

Nos termos postos por Roberto Mangabeira Unger (2006, p. 3), o ensino jurídico brasileiro tem reproduzido uma mescla do direito marcado pelos antigo e novo formalismos. O antigo formalismo caracterizado pela operação de raciocínios dedutivos de um sistema completo do direito positivo e novo formalismo orientado pela análise de normas à luz de valores e princípios abstratos.

o problema central do ensino do direito no Brasil é sua fixação numa abordagem ao mesmo tempo enciclopédica, exegética e escolástica do direito brasileiro vigente. É um caso típico de uma cultura jurídica que se encontra, nas suas melhores expressões, a meio caminho entre os dois formalismos - o antigo e o novo - a que antes me referi. (*Ibidem*, p. 6)

Castro (2012, p. 152-155, 2014, p. 56, 2018a, p. 456) faz coro a essa afirmação ao indicar que o direito ensinado e aplicado profissionalmente no Brasil é marcado por concepções jurídicas oriundas do formalismo conceitualista (desenvolvido a partir da chamada “Escola Histórica” alemã em sua vertente romanista) e pela predominância de argumentos sobre princípios, especialmente em áreas do direito público (direito constitucional, direito internacional e direito penal) e do direito das famílias, os quais não servem para avaliar a realidade e os problemas contemporâneos.

A ausência de integração com pesquisas empíricas também é uma característica marcante do ensino jurídico brasileiro. As pesquisas usuais sobre leis e políticas públicas, em geral, se debruçam sobre aspectos formais e estáticos, como, por exemplo, as discussões acerca das diferentes interpretações sobre competência para a prática de atos, sobre a legalidade dos atos e sobre os limites da revisão de decisões de política pública pelo Judiciário (SARAVIA, 2006, p. 21–22). Essa falta da dimensão empírica se mostra prejudicial ao avanço e inovação no meio jurídico para a resolução dos problemas sociais, pois a pesquisa bibliográfica, jurisprudencial e legislativa não tem se mostrado inovadora. Ao contrário: parte de lugares comuns do “saber constituído” e não percorre outros caminhos epistemológicos. Esta orientação redundante em oportunidades desperdiçadas, posto que a pesquisa empírica tem poder de criar fundamentações mais incisivas e convincentes para as teses defendidas por juristas (FONSECA, 2002).

Além disso, é comum encontrar nos trabalhos acadêmicos a postura reverencial (ao contrário da postura questionadora/crítica) em relação aos

textos, doutrinadores e linhas de pensamento. Oliveira (2004, p. 17) observa que essa inclinação acrítica dos trabalhos acadêmicos decorre da prática costumeira de recorrer aos manuais, os quais compilam as diferentes opiniões dos doutrinadores sem destacar a incompatibilidade de ideias e as críticas fundamentadas às compreensões.

Por fim, há uma carência de matérias e grupos de estudos centrados na análise de políticas públicas nas faculdades de direito<sup>4</sup>. E ausência de uma agenda forte de pesquisa sobre políticas públicas não se justifica, ciente de que os juristas, em geral, reconhecem a importância destas na efetivação de direitos econômicos, sociais e culturais (COUTINHO, 2013, p. 14).

Daí se percebe uma limitação na formação de juristas nas atividades de identificar, analisar, avaliar e aperfeiçoar de modo sistemático os arranjos e ferramentas jurídicas empregados em políticas públicas, eis que *"partem da suposição de que elas não (a não ser se vistas fragmentariamente) são seu métier"* (COUTINHO, 2013, p. 12).

Assim, o direito e os juristas não têm providenciado, de forma relevante, as orientações para decisões sobre políticas públicas que são fundamentais para a vida da sociedade, não alcançando os processos de construção e aperfeiçoamento de aparelhos, órgãos e instrumentos do Estado (COUTINHO, 2013, p. 12). Nesse mesmo sentido, Unger (2006, p. 6) observou que

Outro resultado lento e cumulativo deste acanhamento e tradicionalismo do ensino jurídico no Brasil é a marginalização dos advogados e juristas brasileiros do debate nacional. Deixaram de ser participantes centrais. Seu lugar foi há muito tomado pelos economistas e afins, que pelo menos parecem tratar, ainda que através de prisma estreito e distorcido, dos problemas do país

De fato, na história recente, teoria econômica, especialmente com o advento da macroeconomia e seus desdobramentos após a II Guerra Mundial, foi percebida por agentes políticos como um aporte ideal e útil para promover políticas sistêmicas e influentes em várias áreas. Nesse sentido,

os novos conceitos e critérios fornecidos pela teoria econômica – que utilizavam dados agregados tomados como referências para decisões sobre políticas de alcance “sistêmico”, ou seja, atingindo fatos econômicos de economias nacionais inteiras – tornaram o direito, herdado do século XIX, menos apto a assessorar governos no enfrentamento de novos desafios (CASTRO, 2021, p. 2)

---

<sup>4</sup> Constatou-se, em uma apuração na base do Conselho Nacional de Pesquisa-CNPq, 133 grupos com a temática (FARRANHA; MIRANDA; SOARES PEREIRA, 2018).

Reflexo das práticas de governança que incorporam instrumentos oriundos da economia são o apreço por análise de impacto econômico e regulatório que passaram a circundar o desenho de programas de ação do governo, “com consequências diretas sobre a efetividade dos direitos econômicos, sociais e culturais”, conforme sublinhado por Castro (2021, p. 2).

A marginalização das considerações jurídicas e dos profissionais do direito no debate sobre políticas públicas também é prejudicial à formulação e avaliação de políticas públicas. Os juristas, com domínio sobre as regras jurídicas e processos de formação e aplicação das normas, poderiam fornecer diretrizes, ideias valiosas na construção de “meios” para a resolução dos problemas públicos (COUTINHO, 2013, p. 12-13). Além do mais, com o caráter formalista e às vezes especulativo das formulações jurídicas convencionais, as considerações sobre justiça, equidade e a efetividade de direitos fundamentais estão sendo mantidas apartadas de configurações de políticas macroeconômicas (CASTRO, 2018a).

Assim, há de se empreender esforços para modificar esse panorama. Estudiosos concordam que a superação dessa “marginalização” do direito perpassa por modificações na educação e na prática jurídica.

Por exemplo, entende-se que há um espaço de contribuição dos juristas ao campo das políticas públicas caso se interessem pela pesquisa empírica da realidade, para aperfeiçoar as instituições e instrumentos disponíveis aos governos, orientando-as a aumento à justiça e efetividade (COUTINHO, 2013, p. 6). Para realizar essa tarefa, contudo, é preciso se debruçar sobre as políticas públicas, observá-las, descrevê-las e compreendê-las (*Ibidem*, p. 24), o que requisita as contribuições metodológicas e analíticas desenvolvidas por outras áreas do saber. Castro (2018a, p. 457), no mesmo sentido, propõe que os juristas “precisam adquirir novas capacidades de perceber a sociedade e de atuar sobre ela”. Com base nessa ideia, é oportuno e conveniente que os trabalhos jurídicos incorporem métodos, técnicas e outras contribuições das ciências sociais (CASTRO, 2014a; OLIVEIRA, 2004).

Essas novas práticas devem ser incentivadas no ensino jurídico, até para que se possam desenvolver alternativas intelectuais ao neoformalismo. É preciso reconectar as categorias de direitos fundamentais e subjetivos aos processos e práticas que, de fato, os sustentam. Se mostra, de igual forma,

necessário que as proposições de análise jurídica se atentem aos diálogos interculturais, até para o direito passe a se tornar mais adequado à acomodação das diferentes formas de viver a vida (CASTRO, 2014a).

Noutro passo, tem-se proposto que os países devem ter a liberdade de criação de políticas econômicas e públicas adequadas ao seu contexto local, a fim de que se desenvolvam propriamente (RODRIG, 2007), sendo, pois, necessário que se destravem os obstáculos aos processos de aprendizagem e experimentação (SABEL; REDDY, 2006). Logo, para efetivar essas propostas, é necessário que se incorporem técnicas de pesquisas (qualitativa e quantitativa) à formação dos juristas para que tenham meios para avaliar efetivamente os problemas e potencialidades locais (CASTRO, 2018a; UNGER, 2006, p. 119). E mais, o deve-se dar incentivo para que o ensino jurídico oriente os futuros juristas para além da prática advocacia ou judiciárias, mas para que se transforme, nas palavras de Unger (2006, p. 119), numa “prática de imaginação institucional”.

À luz dessas ideias, a dissertação se propõe a apresentar e aplicar a Análise Posicional concebida por Castro (2018b, 2018c) consoante a abordagem da Análise Jurídica da Política Econômica. A análise proposta possui um viés empírico e, no presente trabalho, é empregada para identificar e quantificar os componentes institucionais que formam a política de mitigação dos riscos à saúde decorrentes arboviroses no território do Distrito Federal nos anos de 2018 e 2019. Um dos objetivos da análise é tentar aferir as possibilidades de melhorias ao programa de ação governamental local, a fim de que reformas possam ser concebidas para a maior efetividade do direito à saúde das pessoas que residem nos diferentes espaços do DF.

A explicação e aplicação da Análise Posicional, em si, constitui uma das finalidades da presente dissertação. O emprego do procedimento analítico e das categorias da abordagem AJPE se alinham às proposições ressaltadas nessa seção, que prestigiam o empirismo nos trabalhos jurídicos, a admissão de contribuições de outras disciplinas e a criação de alternativas adstritas à realidade para a resolução dos problemas públicos contextualizados ao local (CASTRO, 2018c, p. 145–146).

Sem embargo, antes de passar a descrever algumas categorias empregadas e o procedimento analítico em si mesmo, serão abordadas na

próxima seção as ideias e proposições básicas para políticas públicas de outras abordagens jurídicas que se preocupam com as relações entre direito, processos econômicos e o desenvolvimento.

#### **1.4 Propostas das novas abordagens jurídicas para a integração do Direito e Políticas Públicas**

Como posto em Castro (2018b, p. 15–17), a partir da década de 1940, novos conjuntos de ideias que articulavam o direito com os processos econômicos passaram a ser propostos por juristas e economistas. Essas formulações apareceram dentro de um contexto histórico marcado por transformações sociais do início do século XX, como, por exemplo, o crescimento da Economia (especialmente a Macroeconomia) como ramo do conhecimento capaz de estruturar ações dos governos na sociedade e nos mercados; e a estruturação de diversas políticas públicas em conhecimentos estruturados em estatísticas (CASTRO, 2018a, p. 424–425, 2021). As novas perspectivas pretendiam realocar o papel do direito e das instituições nesse novo contexto (CASTRO, 2021). Em comum, essas perspectivas assumem uma função analítica através do exame de normas e de instituições e uma função normativa com a prescrição de reformas institucionais orientadas por conceitos econômicos.

Abordaremos algumas das principais premissas e teses de dessas abordagens, que são denominadas como movimentos do “Direito e Economia”, do “Direito e Economia Comportamental”, do “Direito e Finanças” e do “Direito e Desenvolvimento”. Essa investigação se dá a partir da leitura de textos marcantes/fundamentais de cada movimento, bem como dos escritos de alguns comentaristas e críticos.

O propósito dessa investigação é apresentar as principais orientações de cada abordagem para a formação e avaliação de políticas públicas. A partir desse estudo, será possível avaliar algumas convergências e contrastes entre as abordagens e a Análise Jurídica da Política Econômica (que orienta o estudo dessa dissertação).

Não se trata de uma análise aprofundada de cada abordagem<sup>5</sup>, mas de uma descrição das principais orientações dos movimentos mencionados.

#### **1.4.1 Direito e Economia (Law & Economics) ou Análise Econômica do Direito (AED)**

O Direito e Economia é uma abordagem que propõe que as normas são mais adequadamente analisadas e entendidas à luz dos parâmetros econômicos.

O marco certamente de maior destaque da abordagem do Direito e Economia é o livro escrito por Richard Posner - *Economic Analysis of Law*, publicado em 1973 (ver CASTRO, 2018b, p. 18).

Já nas páginas iniciais do livro de Posner, há a descrição das principais suposições e conceitos econômicos da escola neoclássica adotados. Primeiro. O autor considera a economia neoclássica uma ótima ferramenta de análise de questões legais. Segundo. O autor incorpora, também, a tese típica da economia neoclássica de que o ser humano engaja em ações orientadas a maximizar o seu bem-estar. Por consequência, esse indivíduo responde a incentivos tanto nas relações econômicas quanto em outras relações (como aquelas afetadas por regras jurídicas) (POSNER, 2014, p. 3–4).

A partir dessas considerações iniciais, a abordagem da AED recepciona as demais noções fundamentais da economia neoclássica, como a concepção de equilíbrio entre oferta e demanda no sistema de preços, a noção de que os recursos tendem a gravitar para onde são mais valorizados e o entendimento de que a melhor alocação de recursos ocorre quando os custos de transação são baixos ou nulos (*Ibidem*, p. 4-9).

Com esse suporte conceitual da economia neoclássica, considera-se que a AED poderia exercer dois papéis, um positivo e outro normativo. O primeiro papel se daria no ato de explicar as regras legais e suas consequências nos comportamentos dos sujeitos a partir do raciocínio econômico. O papel normativo, por sua vez, se expressa na pretensão de orientar autoridades estatais (juízes e reguladores) na tomada de decisões sobre questões jurídicas a fim de que considerem as consequências

---

<sup>5</sup> Um exame mais detalhado das abordagens é feito em Ferreira (2017).

econômicas (como o aumento de custos pela prática de um comportamento) das suas decisões nas futuras ações dos agentes. Isso significa, por exemplo, que condenar um agente por causar um acidente decorrente de uma conduta negligente se justifica na medida em que aumenta os custos dessa ação negligente no futuro (*Ibidem*, p. 21-22).

Assim, podemos aferir que a abordagem da AED propõe que as autoridades considerem o impacto (econômico) das decisões possíveis e escolham aquela que expressa a melhor alocação de recursos - importando em ganhos de eficiência. Esse juízo pode ser expresso na análise de custo-benefício nos casos em que tal análise aponte para uma diminuição dos chamados custos de transação, em decorrência da reforma de uma política pública.

#### **1.4.1.1 Orientações para políticas públicas do movimento Direito e Economia**

O movimento Direito e Economia privilegia o mercado (idealmente concebido) como mecanismo de alocação eficiente dos recursos. E, conforme já indicado, para o melhor funcionamento, esforços têm de ser empreendidos para reduzir os “custos de transação”, que são entraves à livre operação do sistema de preços. Nessa concepção, as tomadas de decisões por autoridades estatais (juízes e *policy makers*) devem perseguir esse objetivo – utilizando a análise de custo-benefício das diferentes opções (CASTRO, 2018b, p. 18-19).

Para o campo jurídico, a concepção ideal e programática seria aquela expressa no Teorema de Coase<sup>6</sup> – onde enuncia que “se os custos de transação forem nulos, as regras jurídicas que estabelecem a imputação inicial de um direito de propriedade não influenciam o uso desse direito” (POSNER, 2014, p. 19). À luz desse teorema, o ideal a ser perseguido seria reduzir os custos de transação – entendidos como obstáculos às transações econômicas – para que a circulação de bens ocorra de modo “suave”. Essa concepção também seria aplicável às instituições, de forma que as mudanças institucionais devem ter como objetivo a redução de custos para a efetivação de trocas comerciais.

---

<sup>6</sup> A expressão “teorema de Coase” foi cunhada por George Stigler, segundo o próprio Coase (1993, p. 249).

Nada obstante, importa notar que esse ideário se estende para além da regulação dos direitos de propriedade. Ferreira (2016) apresenta um compilado de aplicações das teses do Direito e Economia em diferentes áreas do direito, como o direito penal, direito de contratos, direito do meio-ambiente, direito do trabalho, direito tributário. Essas análises compartilham das teses e da

aplicação da teoria dos preços, do teorema de Coase, e o emprego de ponderações do tipo “custo-benefício”, que geralmente conduzem à afirmação da existência de um “ponto ótimo” além do qual o comportamento estatal não deve passar. (*Ibidem*, p. 365).

As aplicações destes conceitos e concepções alinha o movimento *Direito e Economia* ao paradigma neoliberal direcionado a reformas pró-mercados e contra a intervenção estatal (vista como ineficiente por alargar os custos de transação) e contra as políticas redistributivas (FERREIRA, 2016, p. 358).

#### 1.4.2 Direito e Economia Comportamental (D&EC)

O Direito e Economia Comportamental (D&EC) é uma abordagem que se apresenta como aprimoramento da Análise Econômica do Direito convencional através da incorporação de ideais da chamada “economia comportamental”<sup>7</sup>. O objetivo da abordagem foi assim proclamado:

Nós desejamos manter o poder da abordagem econômica para a ciência social e ofertar uma descrição aprimorada do comportamento de agentes na sociedade e economia. Direito e Economia Comportamental, em síntese, se propõe a ser o Direito e Economia com um acentuado “R2”, isto é, com um maior poder de explicação sobre os dados observáveis<sup>8</sup>. (SUNSTEIN; JOLLS; THALER, 1998, p. 1.487)

As formulações da nova abordagem resultam em suposições psicológicas mais apuradas acerca do comportamento humano, a partir do que tem se observado na prática e em pesquisas. (*Ibidem*, p. 1474 e 1489)

A D&EC considera, nas ações econômicas, a presença de limitações inerentes ao ser humano e as correlaciona com as opções de tratamento de

<sup>7</sup> A economia comportamental se preocupa com a validade empírica de suposições da economia neoclássica (como a noção de escolha para maximização da utilidade) e, quando se constata que a suposição não corresponde a realidade, almeja descobrir padrões de comportamentos mais acurados. Outro objetivo da economia comportamental é o fornecimento de evidências empíricas sobre o comportamento para fortalecer as previsões que podem ser feitas sobre o comportamento econômico (SIMON, 2016).

<sup>8</sup> Tradução livre.

questões jurídicas (tais como negociações judiciais, pensionamento privado e público, regulação do mercado de carbono, doação de órgãos<sup>9</sup>). Sunstein et. al (1998, p. 1477-1479) descrevem três tipos de “limitações” aos comportamentos econômicos empiricamente observáveis, mas não consideradas na literatura típica da teoria econômica neoclássica. O primeiro tipo é a “racionalidade limitada” (*bounded rationality*), expressa no entendimento de que as habilidades cognitivas, isto é, o processamento de informações e memória dos indivíduos, têm limitações. A fim de superar esses limites, os indivíduos tendem adotar alguma “regra de ouro” – uma heurística<sup>10</sup> – que, por vezes, não conduz à escolha que seria considerada mais “correta” à luz da teoria econômica neoclássica, que ressalta o padrão invariável do comportamento eficiente, isto é, maximizador de utilidades (*Ibidem*, p. 1477). O segundo tipo de limitação é a fraca força de vontade (*bounded willpower*). Essa limitação é expressa no entendimento de que os indivíduos muitas vezes adotam as ações que se revelam contrárias aos seus interesses de longo prazo. O terceiro tipo é o limitado auto-interesse (*bounded self-interest*), que, por sua vez, se sustenta no entendimento de que os indivíduos podem guiar suas ações com base em razões dos ideais de justiça, equidade e bom tratamento dispensado a outros (*ibidem*, p. 1479).

A partir dessas noções e de pesquisas empíricas desenvolvidas pela economia comportamental, a abordagem do D&EC tem apresentado casos em que os comportamentos dos indivíduos, grupos e empresas podem ser direcionados, mediante arranjos de incentivos e desincentivos, a escolhas que maximizariam o efetivo bem-estar (utilidade), corrigindo, assim, prováveis vieses de escolhas dos agentes.

#### **1.4.2.1 Orientações para políticas públicas do movimento Direito e Economia Comportamental**

---

<sup>9</sup> Exemplos de questões extraídas de Sunstein, Jolls, Thaler, (1998) e Thaler e Sunstein (2008).

<sup>10</sup> Exemplos de heurísticas e vieses cognitivos são apresentados no texto de Sunstein, Jolls e Thaler (1998) como a heurística da disponibilidade, viés da autoconveniência, viés da retrospectiva etc.

No D&EC, em razão da concepção dos indivíduos com limitações na racionalidade, auto interesse e força de vontade, as regras jurídicas se tornam ferramentas para induzir o comportamento ideal - eficiente (*Ibidem*, p. 1541).

Essa noção deu suporte à formação da doutrina do chamado “paternalismo libertário”. Em seu aspecto libertário, a doutrina defende a preservação da liberdade individual, isto é, a ausência de restrições ou sanções ao exercício da liberdade. Já o aspecto paternalista da doutrina é expresso no entendimento de que é legítimo aos agentes privados e públicos a promoção da “arquitetura de escolhas”, ou seja, a criação de meios de influenciar o comportamento das pessoas para que se comportem para maximizar o seu bem-estar (THALER; SUNSTEIN, 2008, p. 5).

Os autores da abordagem têm aplicado esse raciocínio para propor legislações que acomodem essas duas pretensões através da arquitetura de escolhas, isto é, a criação consciente de arranjos de incentivos que alteram o comportamento das pessoas em um sentido previsível sem lhes retirar outras opções de ação (ou torná-las demasiadamente custosas) (*Ibidem*, p. 6).

Apesar de inovarem em relação ao D&E convencional, o Direito e Economia Comportamental não se mostra diferente do seu adversário, tendo em vista que a "validade" de uma norma ainda se submete à análise de custo e benefício (THALER; SUNSTEIN, 2003).

Em relação ao direcionamento do conteúdo da lei, a abordagem D&EC não oferece respostas inovadoras em relação do D&E (CASTRO, 2018b, p. 21). A literatura tem indicado que o governo pode não oferecer a melhor resposta para os problemas encontrados pelos sujeitos em situações concretas<sup>11</sup>, o que sustenta a vocação “libertária” da proposta (SUNSTEIN; JOLLS; THALER, 1998, p. 1547). Daí porque as contribuições da abordagem se dão no sentido de oferecer incentivos psicológicos, incluindo-os inclusive em políticas públicas, para a correção de comportamentos que seriam equivocados/ineficientes em razão dos vieses de raciocínio e de comportamento dos seres humanos.

---

<sup>11</sup> Sunstein, Jolls e Thaler (1998, p. 1543-1544) expressam a desconfiança nos policy makers e governos conforme o seguinte trecho: “Government will often be subject to cognitive and motivational problems even if it is not populist. (Bureaucrats may also lack appropriate incentives to make decisions in the public interest.217) Thus, for example, there is no necessary reason to think that government officials are, by virtue of their offices, able to avoid overoptimism or predict experience utility.”

### 1.4.3 Direito e Finanças (Law & Finance)

O movimento Direito e Finanças (D&F) ganha visibilidade no final da década de 1990, a partir de escritos dos autores Rafael La Porta, Florencio Lopes-de-Silanes, Andrei Shleifer e Robert Vishny (FERREIRA, 2016, p. 378-379). O marco desse movimento é a publicação do artigo *Law & Finance* publicado por esses autores (LA PORTA et al., 1998). Este artigo tem como hipótese a noção de que a lei e a qualidade da aplicação dela (*enforcement*) são determinantes potenciais da proteção de direitos de investidores e do grau de proteção que lhes é proporcionado, o que, por sua vez, determina o desempenho das instituições econômicas de um determinado território (*Ibidem*, p. 1115). Os autores também consideram que um sistema jurídico de um país é fundamentalmente marcado por sua “origem” legal em termos de “famílias” de tradições jurídicas (especialmente as famílias do direito civil e do *common law*), sendo uma variável exógena as estruturas corporativas e financeiras formadas em cada caso. E, em geral, a adoção do sistema jurídico se dá de maneira involuntária através dos processos de conquista ou colonização.

Países, em geral, adotaram seus sistemas legais involuntariamente (através da conquista ou colonização). Mesmo quando escolhem um sistema legal de forma livre, como são os casos das ex-colônias espanholas, a consideração crucial foi a linguagem e a postura política da lei, e não o tratamento conferido às proteções de investidores. A família legal pode, portanto, ser tratada como exógena a estrutura das finanças e da propriedade corporativa de um país. Se acharmos que as regras se diferem substancialmente entre famílias legais da mesma forma como se diferenciam os padrões das finanças e do direito de propriedade corporativa, nós temos um bom argumento no sentido de que as famílias legais, expressas em regras legais, de fato importam<sup>12</sup>. (LA PORTA et al., 1998, p. 1126)

A partir dessas considerações, os autores se propõem a examinar (i) como os sistemas jurídicos, em um grupo de 49 países, protegem os interesses de investidores/acionistas e credores, (ii) a variação da qualidade de *enforcement* dessas leis e (iii) em que medida essas variações importam na aferição no grau de concentração corporativa (LA PORTA et al., 1998, p. 1.115). Para tanto, os países foram categorizados de acordo com sua “origem” legal – *common law*, *French civil law*, *German civil law* e *scandinavian civil law*. Nas avaliações realizadas, os resultados foram analisados de forma agregada

---

<sup>12</sup> Tradução livre.

consoante a família legal de origem dos sistemas jurídicos, almejando, assim, apresentar padrões institucionais nos países de mesma origem e indiciar possíveis repercussões em termos de crescimento econômico.

O exame da primeira proposta (i) passou pela aferição da existência ou não de determinadas regras jurídicas de proteção ao acionista<sup>13</sup> (notadamente o minoritário) e ao credor<sup>14</sup> (especialmente o fiduciário) notadamente nos processos de *reorganization* e falência. Há de se observar que a avaliação foi “condensada” em um indicador<sup>15</sup> de “qualidade” de direitos de proteção aos acionistas e de direito de proteção aos credores. Para tanto, caso se constatasse a regra protetiva naquele sistema jurídico, atribuía-se o valor “1” ao indicador de “proteção de investidores e credores”, caso contrário, atribuía-se o valor “0”. Em seguida, calculava-se a média aritmética do país e do conjunto pertencente aquela família legal (*Ibidem*, p. 1126-1139).

A segunda investigação (ii) avaliou componentes do que seria a qualidade de *enforcement* das leis corporativas a partir de indicadores de agências de crédito utilizadas por investidores estrangeiros. Colheram-se os indicadores de 5 componentes, dois componentes positivos (a eficiência do sistema judiciário e o *rule of law*) e três negativos (corrupção, risco de expropriação por iniciativa estatal – nacionalização forçada ou confisco, risco de quebra de contrato). Os autores ainda adicionaram à avaliação um indicador da qualidade dos parâmetros de contabilidade usados em cada país (*Ibidem*, p. 1140)

A terceira etapa do artigo (iii) investigou a correlação entre os componentes colhidos nas duas primeiras etapas e o índice de concentração

---

<sup>13</sup> Em relação aos direitos dos acionistas, os autores consideraram a existência das seguintes regras: direito de voto atrelado à ação; direito de acionistas minoritários contra decisões da diretoria ou da maioria, imposição do depósito de ações em razão de assembleias gerais, mecanismos de representação de minorias na diretorias, mecanismos de resistência dos minoritários via ação judicial ou a recompra impositiva, direito de preferência de compra de novas ações, percentual mínimo necessário de ações para convocar uma assembleia extraordinária e o pagamento obrigatório de dividendos (LA PORTA et al., 1998, p. 1126-1128).

<sup>14</sup> Em relação aos direitos dos credores, os autores consideraram a existência das seguintes regras: imposição ou não da fixação de ativos, garantia (preferência) aos *secured creditors* na *reorganization*, Convocação de *reorganization* pela Administração corporativa com o consentimento de credores, manutenção da Administração corporativa no processo de *reorganization* e a imposição de uma reserva de capital às empresas (LA PORTA et al., 1998, p. 1135).

<sup>15</sup> A criação desse tipo de dispositivo para avaliação de sistemas jurídicos é o objeto do Capítulo 3 da dissertação.

acionária das principais empresas privadas de capital aberto de cada país. A aferição de correlação se deu através da análise de regressão.

Para além dessas apurações, ao longo do artigo, em todas as etapas os autores utilizaram o método de regressão para correlacionar os componentes institucionais apurados e outro indicador, o Produto Nacional Bruto *per capita*.

Os autores chegaram à conclusão de que as instituições dos países de *common law* são melhores para a proteção dos direitos (individuais) e aplicação da lei do que as instituições correspondentes dos países de origem civil. Dentro família do *civil law*, as instituições dos países pertencentes às subfamílias escandinava e germânica foram consideradas melhores do que as de países de origem do direito civil francês (*Ibidem*, p. 1151-1152).

Como conclusão, os autores avançam nas inferências que podem ser acessadas a partir dos resultados e indicam que as proteções aos direitos individuais (à propriedade e ao contrato) interfere no desempenho econômico ao fomentar as finanças e mercado de capitais (*Ibidem*, p. 1152). Tal associação parece caracterizar uma relação de causalidade (ao invés de uma simples correlação) entre as instituições de uma origem jurídica e o desenvolvimento econômico (FERREIRA, 2016, p. 379).

As premissas e conclusões terminam por aproximar o movimento *Law & Finance* da tradição da perspectiva denominada por Milhaupt e Pistor (2008, p. 19) como perspectiva da “dotação” (*endowment perspective*), em que se entende que um determinado arranjo de instituições jurídicas é uma pré-condição para a emergência e o desenvolvimento do capitalismo. Nessa perspectiva, se prestigia o entendimento que o sistema jurídico (em sua forma original) é uma dotação (*endowment*) que influencia como os mercados irão se desenvolver.

É importante destacar que o movimento junto ao chamado neoinstitucionalismo histórico (que também pode ser enquadrado na perspectiva da dotação) foi abraçado pelo Banco Mundial<sup>16</sup> e sustentou a plataforma de incentivos e coerções de reformas institucionais domésticas (MILHAUPT;

---

<sup>16</sup> O chamado neoinstitucionalismo econômico se opõe ao "antigo" institucionalismo. Ver Hodgson (1993). A variante histórica, liderada pelo economista Douglass North, tornou-se parte dos fundamentos utilizados pelo Banco Mundial em seus programas de cooperação econômica internacional. Ver Krever (2011).

PISTOR, 2008, p. 20). Como explicação para essa recepção dessas plataformas pelo Banco Mundial, é possível considerar que elas simplificam a orientação de reformas dos países, tratando o sistema legal apenas como a soma de normas legais, uma peça de tecnologia, que deve ser ajustada para o melhor resultado. Há um único direcionamento de reformas legais - a reprodução das instituições econômicas e legais do *common law* (*Ibidem*, p. 20). A orientação parece tornar o empreendimento de reformas legislativas como um empreendimento técnico e não político (*Ibidem*, p. 20). A abordagem também afasta as orientações do Banco Mundial aos questionamentos oriundos de causas culturais, sociais, políticas e históricas para explicar o desenvolvimento econômico.

Convém indicar que a literatura do movimento D&F ampliou suas análises para setores além do direito empresarial e financeiro, tais como o processo regulatório, meios de comunicação, sistema bancário, mercado de trabalho, processo civil (LA PORTA; LOPEZ-DE-SILANES; SHLEIFER, 2008). Ademais, o Banco Mundial, apoiado nesta literatura, estabeleceu o projeto *Doing Business*<sup>17</sup>, o qual consistia<sup>18</sup> em uma base de dados com indicadores de cada país abrangendo uma série de instituições como o acesso ao crédito, proteção aos investidores, a eficiência do judiciário e as proteções trabalhistas (MILHAUPT; PISTOR, 2008, p. 20)

#### **1.4.3.1 Orientações para políticas públicas do movimento Direito e Finanças**

Como já indicado, o movimento *Law and Finance* passou a proporcionar novas justificativas para reformas domésticas “pró-mercado” (CASTRO, 2018b, p. 23) inspiradas na reprodução de instituições adotadas sob o *common law*, ao fundamento de que proporcionam maior dinamismo aos mercados financeiros e de capitais proporcionando o crescimento destes.

As inferências da abordagem também chegaram a justificar reformas em outros campos, como é caso da publicação da Lei nº 13.874, de 20 de

---

<sup>17</sup> Para ver mais informações e críticas ao projeto *Doing Business*, ver Krever (2013).

<sup>18</sup> O projeto *Doing Business* foi descontinuado pelo Banco Mundial em 16 de setembro 2021 após a publicação do relatório de investigações de irregularidades (MACHEN et al., 2021) nos dados dos *reports* do projeto dos anos de 2018 e 2020, além de assuntos éticos envolvendo integrantes do Banco e da Diretoria (WORLD BANK, 2021).

setembro de 2019 no Brasil<sup>19</sup>, que alterou várias regras regulatórias e trabalhistas, e a Lei nº 14.195 de 26 de agosto de 2021, que dispõe sobre a “facilitação para abertura de empresas, a proteção de acionistas minoritários, a facilitação do comércio exterior, [...]”. A exposição de motivos da MP nº 881/2019, convertida na Lei nº 13.874/2019, por exemplo, expressamente indica que adota a conclusão de um estudo<sup>20</sup> que

reconfirmou a conclusão científica de que a liberdade econômica, e especialmente proteção à propriedade privada, é mais determinante para o bem-estar da população do que, por exemplo, as características regionais e demográficas de um país. (BRASIL, MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2022)

Noutro passo, a partir da análise da literatura do *Law and Finance*, não se tem observado a preocupação ou análise referente a políticas redistributivas e/ou à proteção de direitos sociais e culturais dos cidadãos. Essa constatação torna possível indicar que o movimento mantém uma visão de mundo típica da economia neoclássica (tal qual o movimento de Direito e Economia) já observada por Castro (2018b). E, das suposições e conclusões da literatura, resulta um favorecimento da visão de que o caminho para o desenvolvimento se dá principalmente pelas dinâmicas de mercado, com possíveis consequências positivas para sociedade por meio do chamado “gotejamento” (*trickle down*).

A abordagem de Direito e Finanças tem sofrido críticas por autores diversos. Há o questionamento da suposição de que o direito é como elemento exógeno ao sistema econômico e neutro em relação às influências políticas e sociais. Essa crítica pode ser formulada nos seguintes termos:

O direito é tratado como se fosse imposto de um lugar de fora dos mercados e da atividade econômica – como uma pré-condição para eles, como acabamos de observar – e então serve como uma base estável e imutável para a vida econômica. (MILHAUPT; PISTOR, 2008, p. 21).

Outro ponto de incidência de crítica é a desconsideração de outras formas de governança econômica engendradas por meio de normas sociais, boas práticas autorregulação, e não pela lei (*Ibidem*, p. 21).

Críticas também são lançadas à metodologia das análises da abordagem. Como exemplo, Krever (2013), Merry (2011) e Spamann (2006)

---

<sup>19</sup> A Lei nº 13.874/2019 foi apresentada como a Lei da Liberdade Econômica e a sua proposição originária foi feita através da Medida Provisória (MP) nº 881/2019.

<sup>20</sup> Não há referência ou maiores informações desse estudo no documento.

criticam a falta de escrutínio público da construção dos indicadores e categorias (como *rule of law*, índice de corrupção). A ausência de apuração de dados dos países de um período histórico maior também constitui outro apontamento de falha da metodologia do D&F. Milhaupt & Pistor (2008, p. 25) indicam que a origem legal tem pouco poder preditivo em relação ao crescimento dentro da apuração de um longo período histórico. Além disso, os autores indicam a dificuldade da abordagem para explicar o crescimento econômico robusto de países asiáticos (p. ex. Coreia e Japão), sendo o desenvolvimento chinês das últimas décadas uma ilustração notável da falta de capacidade aplicação das teses e conclusões do movimento.

Por fim, há questionamento, também, de recomendações oriundas dos estudos do movimento Direito e Finanças. Uma das críticas é feita por Sabel e Reddy (2006), que indicam que a adoção de um receituário fixo de instituições (como o transplante de leis e modelos do *common law* a outros países) não é conveniente ao regime democrático, até porque as reformas podem não se acomodar ao contexto, contingências e demandas de cada território e sociedade. No mesmo sentido, a lei deve oferecer o suporte aos mercados e se adaptar às necessidades de desenvolvimento locais (BERKOWITZ; PISTOR; RICHARD, 2003).

#### **1.4.4 Direito e Desenvolvimento**

Direito e Desenvolvimento (D&D) é abordagem que se identifica como um arcabouço de ideias para guiar a reforma de instituições em nações em desenvolvimento. Decorre da interação entre doutrinas jurídicas, conceitos econômicos, teoria do desenvolvimento e práticas de agências de desenvolvimento (TRUBEK, 2008, p. 16; TRUBEK; SANTOS, 2006, p. 3–5). O movimento D&D, segundo a narrativa oferecida por autores dessa linha teórica, passou por três fases associadas ao pensamento econômico de desenvolvimento.

O primeiro “momento” do direito e desenvolvimento se deu nas décadas de 1950 e 1960. No caso, a abordagem almejava formular as bases jurídicas para o estado desenvolvimentista, notadamente para ofertar uma estrutura formal para controle e intervenção macroeconômica. Nessa fase,

articulou-se a noção de que o direito serviria como ferramenta para retirar barreiras tradicionais ao crescimento econômico, tais como a ausência de investimento privado e incipiência das indústrias domésticas. Havia ênfase sobre papel do direito público e se almejou fortalecer as entidades governamentais (TRUBEK; SANTOS, 2006, p. 5).

O segundo “momento” do movimento se deu sob a égide do Neoliberalismo, ganhando tração nas últimas décadas do século XX. A política de desenvolvimento esteve lastreada no entendimento de promover o livre funcionamento do sistema de preços, a disciplina fiscal, o livre comércio, a retirada de distorções do estado interventor e o encorajamento do investimento externo. O direito, nesse contexto, então tinha a função de criar a estabilidade e previsibilidade para os agentes do mercado a fim de criar condições favoráveis as trocas do mercado. Buscou-se fortalecer os direitos de propriedade e assegurar o cumprimento dos contratos, de forma que o judiciário ganhou proeminência para o cumprimento destes objetivos (TRUBEK; SANTOS, 2006, p. 5-6 e TRUBEK, 2008, p. 19).

O terceiro e atual “momento” do Direito e Desenvolvimento tem se denominado “Novo Direito e Desenvolvimento” (NDD) e teve o impulso com o lançamento do livro *The New Law and Economic Development* em 2006, organizado por Trubek e Santos. Este livro contém artigos que cobrem ideias econômicas e jurídicas. Essa nova fase do movimento tem a intenção de alinhar a doutrina jurídica às teses da nova teoria econômica do desenvolvimento (CASTRO, 2018b, p. 25) e, para tanto, almeja promover flexibilidade e estabilidade nas estruturas jurídicas que dão suporte às políticas necessárias ao desenvolvimento. A flexibilidade institucional é defendida, pois o movimento põe fé na experimentação e revisão de arranjos institucionais para que se identifiquem e se aproveitem as oportunidades de crescimento dos países. A estabilidade, por sua vez, é um objetivo a ser perseguido para assegurar a participação do investimento privado nas oportunidades identificadas em processos de experimentação institucional (TRUBEK, 2008, p. 21).

De forma objetiva, Trubek e Santos (2006, p. 7-9) sintetizam as principais ideias do Novo Direito Desenvolvimento. Primeiro. O mercado pode falhar na distribuição dos recursos e a intervenção estatal é necessária.

Segundo. O Novo Direito e Desenvolvimento adota uma noção de desenvolvimento mais ampla, a qual abrange, além do crescimento econômico, a emancipação humana<sup>21</sup> (LEE, 2017, p. 428–430; TRUBEK; SANTOS, 2006, p. 8). Terceiro. O direito deve se prestar a exercer funções diversas para além da proteção dos direitos individuais de proteção ao mercado. Essas funções devem incluir a restrição dos excessos do mercado e o alívio de condições adversas aos desfavorecidos/pobres. Por fim, rejeita-se a noção da adoção de receitas (institucionais) prontas – que pode ser reduzida à expressão anglófona “*one size fits all*”. Assim, as soluções de arranjos institucionais devem perpassar pela experimentação e aprendizado de agências e órgãos governamentais, atentos às demandas e contingências locais.

Derivadas dessas noções iniciais, a “doutrina” do Direito deve reacomodar e repensar as funções e natureza da lei, sustentar teoricamente a experimentação e descoberta institucional. Os propositores do movimento, neste caso, julgam bastante pertinente a criação de fóruns e facilitações das parcerias público-privadas. Além disso, propõem ao direito o papel de criar e consolidar: (i) mecanismos de revisão (mais fáceis) de políticas públicas, (ii) mecanismos de participação e consentimento e (iii) mecanismos de transparência. Através destes mecanismos, se almeja restringir ou arrefecer as chances da captura (TRUBEK, 2008, p. 22-23).

#### **1.4.4.1 Novas Funções da lei**

Como visto, uma das principais propostas do Movimento NDD é repensar as funções da lei de modo a instrumentalizar o direito para o desenvolvimento. Nesse sentido, importa descrever brevemente algumas noções dessas funções da lei, colhidos dos textos de Coutinho (2010, 2013).

Primeiro. A lei como objetivo. Pensar o direito como objetivo significa que a norma jurídica pode condensar os objetivos de determinadas políticas públicas - a resposta sobre qual é o objetivo específico da política pública - o

---

<sup>21</sup> A concepção ampla de desenvolvimento abrange valores não econômicos como a participação política, a liberdade política, o combate à pobreza, a proteção de direitos econômicos, a igualdade de gênero, o direito ao meio ambiente saudável e o império do direito (*rule of law*). Essa noção de desenvolvimento se tornou triunfante e popular com a premiação do economista Amartya Sen em 1998 (LEE, 2017, p. 428–429).

que a lei pretende realizar (COUTINHO, 2010, p. 23). Há repercussões práticas dessa utilização. Por exemplo, uma vez cristalizados os objetivos em lei, as políticas públicas se submetem ao crivo legal ou constitucional, podendo estar sujeitas a críticas e reformas caso não se direcionem adequadamente a esses destinos (COUTINHO, 2013, p. 19–20).

Segundo. A lei como ferramenta. O direito pode servir na criação ou também na definição de mecanismos/ferramentas orientados(as) a satisfazer os objetivos pré-definidos. Nesse caso, é possível enxergar o uso do direito nessa função ao aferir as racionalidades legais, instrumentos estratégias de intervenção do estado na economia e na persecução de outros objetivos. Idealmente, as leis que institucionalizam políticas públicas também já deveriam estabelecer mínimos mecanismos para implementação (COUTINHO, 2010, p. 23).

Terceiro. A lei pode servir como arranjo institucional. Nessa acepção, parte-se da premissa de que Estado deve desenvolver instituições e políticas para promover uma mudança organizacional. Assim, o direito como arranjo institucional é a discriminação de responsabilidades entre atores públicos e privados e articulação entre políticas públicas. Instituições criadas por lei acoplam políticas e atores, criam interesses comuns e organizam eles. O direito pode ser visto uma espécie de “mapa” de responsabilidades e tarefas nas políticas públicas (COUTINHO, 2010, p. 23-24, 2013, p. 20-21).

Quarto. A lei pode servir como um veículo de demandas da democracia. Nesse caso, a lei compreende a noção (i) de que deve criar as condições e pressões necessárias para que as decisões em políticas públicas se submetam ao escrutínio público, a demandar a publicação de atos, documentação e coerência. O direito também deve (ii) assegurar a participação de interessados na criação, conformação, implementação e avaliação de políticas públicas (COUTINHO, 2013, p. 22).

As descrições das “novas” funções da lei contemplam definições de usos da lei apresentados por outros autores. Pistor e Milhaupt (2008, p. 32-36) descrevem como usos do direito para além da proteção dos direitos individuais. Indicam o papel da lei na alocação de direitos, deveres e ônus em relações potencialmente conflituosas, na coordenação das atividades do mercado (com a criação de mecanismos de aproximação de atores, por exemplo), na

sinalização ao mercado de direções de estratégias do governo e na fixação ou aumento de credibilidade de estruturas de governança.

Parece que a intenção da descrição das funcionalidades da lei por esses autores tem como objetivo apresentar um contraponto a tese de outras abordagens que conformam o direito ao papel singular ou majoritário de assegurar estabilidade e previsibilidade nas relações do mercado, através da proteção e *enforcement* dos direitos de propriedade.

#### **1.4.4.2 Orientações para políticas públicas do movimento Novo Direito e Desenvolvimento**

Como se pode notar, o Novo Direito e Desenvolvimento concebe o direito como instrumento do Estado em diferentes formas a fim de perseguir o desenvolvimento econômico comprometido com ideários de justiça econômica (COUTINHO, 2013, p. 17). Para abordagem, a dimensão legal das políticas públicas importa para a efetivação dos objetivos e para o desenvolvimento econômico (LEE, 2017, p. 441).

Nesse ensejo, uma política pública que se aproprie das orientações do Novo Direito e Desenvolvimento deve (i) estabelecer os objetivos gerais e específicos (a fim de que possam servir, inclusive, de parâmetros de avaliação administrativa e judicial e propiciar retomadas da implementação do programa ao curso), (ii) estabelecer os instrumentos (os meios) para a persecução dos objetivos, (iii) estabelecer o arranjo harmônico de instituições e cargos que serão encarregadas/responsáveis pelas tarefas necessárias (implementar os instrumentos, avaliar e dirimir controvérsias) e (iv) estabelecer mecanismos de transparência e participação popular nas fases da política pública dos atores interessados.

Para além dessas diretrizes, importa notar que o Novo Direito e Desenvolvimento privilegia a experimentação democrática e o processo de descoberta. Assim, a política pública deve se revestir de características “novas” como reversibilidade e revisibilidade, além de interação com beneficiários e atores envolvidos na implementação, a fim de que se possam identificar oportunidades de ação adaptadas ao contexto local e, assim, satisfazer os objetivos de forma mais eficiente.

Grande atenção é dada à melhor forma de garantir o conhecimento dos caminhos que o investimento deve seguir para o máximo retorno social. Este inquérito evidenciou a necessidade de novas formas de ação do Estado e um apelo por novos serviços públicos.<sup>22</sup> (Trubek, 2008, p. 8)

Outro ideal que deve ser perseguido por políticas públicas é a estabilidade para tornar atrativa a participação de atores privados na persecução dos objetivos traçados pelo governo.

Essas teses do movimento do NDD certamente indicam a fé no Direito para que se promova desenvolvimento com justiça. As propostas tendem fomentar a vocação do pensamento jurídico para a prática de criação de instituições (imaginação institucional) ou, nos termos de Coutinho (2010, p. 17), desenvolver “tecnologia legal” para a resolução dos problemas imediatos da população e aproveitamento das possibilidades de um Estado em Desenvolvimento. Pode-se dizer que a proposta do NDD almeja reintroduzir o direito e os juristas no contato com a realidade social e proporcionar meios de imaginar e reconstruir essa realidade com o direito, como diria Unger (2006, p. 7).

A fim de ilustrar as ideias e teses, estudiosos simpáticos ao movimento têm analisado programas governamentais e aplicado as novas categorias da abordagem (ver, p. ex., ANNENBERG, 2014; COUTINHO, 2010; GOMES SCHAPIRO; PEREIRA, 2019; SANCHEZ BADIN; GODOY, 2010).

Noutro lado, uma das críticas que pode ser feita ao movimento decorre da constatação de que a abordagem, até o momento, não tem se empenhado na reconstrução de categorias jurídicas convencionais para além das noções de analisar as funcionalidades da lei. Verifica-se também espaço a ser preenchido pelo movimento para incorporar discussões acerca do conteúdo de políticas públicas (seleção de meios) para o cumprimento dos fins políticos (CASTRO, 2018b, p. 26).

#### **1.4.5 A Análise Jurídica da Política Econômica (AJPE)**

A Análise Jurídica da Política Econômica (AJPE) é uma abordagem recente, que ganhou corpo especialmente a partir de escritos de Castro (2014, 2018c).

---

<sup>22</sup> Tradução livre.

A AJPE se dedica a reconstruir algumas categorias jurídicas. Como exemplo, a AJPE atribui à diferentes tipos de propriedade funções econômicas diferentes. A propriedade civil tem a função econômica primária de consumo, ao passo que a propriedade comercial, em suas diferentes formas, serve o interesse e função de produção e troca na esfera das relações comerciais. Além disso, considera-se que os direitos sociais (é o caso, por exemplo, dos direitos à saúde e à educação, que se concretizam a partir da prestação de serviços) são exemplos de direito de consumo. Ademais, há um esforço para criar categorias que possibilitem a melhor descrição do mundo social e a recomendação de reformas. Para tanto, a AJPE se vale de ideias e noções de outros campos do conhecimento. Adota-se a noção de ação social orientada por interesses (materiais e ideais) de Max Weber (ver CASTRO, 2021, p. 21; SCHLUCHTER, 1985) e aplica essa noção para explicitar que os direitos são usufruídos (exercidos ou consumidos) concretamente – estando em ação – e dão suporte institucional a alguns interesses (CASTRO, 2018b, p. 27).

O objetivo da abordagem é conceber categorias e ferramentas a fim de possibilitar a compatibilização do direito com as preferências dos cidadãos na democracia. Esse empreendimento conta com a abertura interdisciplinar para “ampliar os canais de abordagem aos fatos sociais”, apurando a capacidade de criticar a realidade empírica (CASTRO, 2018c, p. 114). Nesse passo, destaca-se a apropriação de ideias da economia das convenções e da sociologia histórica da estatística – notadamente da noção de que as convenções sociais são condições da produção de referenciais estatísticos e indicadores, os quais tem passado a orientar inúmeras decisões de *policy makers*, e conseqüentemente têm afetado a fruição de direitos<sup>23</sup> (CASTRO, 2018b, p. 27). Para além do mais, estimula-se a qualificação do jurista aos métodos e técnicas desenvolvidas por outras ciências sociais (CASTRO, 2018c, p. 112).

Esse projeto se alinha com as formulações dos autores do movimento *Critical Legal Studies* (KENNEDY, 2006a; UNGER, 1986, 1996) que proclamam a necessidade de conectar o discurso jurídico com o debate e as demandas da democracia, e, enxergam que a fixação do direito ao

---

<sup>23</sup> Esse é o tema do Capítulo 2.

“neoformalismo” não tem possibilitado a crítica e a reforma de instituições que tendem a reproduzir situações opressivas e de precarização das condições de vida (CASTRO, 2018b, p. 26 e ss).

#### **1.4.5.1 Orientações para políticas públicas pela Análise Jurídica da Política Econômica**

A AJPE parte do pressuposto de que as instituições jurídicas podem e devem conduzir simultaneamente ao desenvolvimento econômico e à fruição de direitos fundamentais ou humanos, auxiliando assim o Estado a cumprir a tarefa de realizar a justiça econômica (CASTRO, 2018c). Assim, a AJPE confere especial importância à análise da política econômica e/ou pública em termos jurídicos, pois entende que estas afetam o grau de fruição de direitos fundamentais pelos indivíduos e grupos (CASTRO, 2018c, 2021). Essa noção de que as políticas públicas ou econômicas balizam as possibilidades de fruição de direito justifica a orientação de que devem ser estruturadas para promover o exercício de direitos fundamentais e dos direitos humanos (CASTRO, 2018c, p. 114).

Além disso, adota-se o entendimento de que decisões sobre políticas econômicas ou políticas públicas afetam de maneira diferenciada os padrões de ações indivíduos e grupos no presente e no futuro, até porque estes atribuem significados diversos e avaliações diferenciadas a certos bens e serviços (CASTRO, 2018c, p. 113). Nada obstante, em uma democracia, essas opiniões e expectativas dos cidadãos devem ser fontes para indicar o conteúdo dos seus direitos em termos de padrão de ação efetiva (fruição) (*Ibidem*, p. 114).

Com efeito, as expectativas dos cidadãos podem se incorporar à ação estatal após a abertura institucional conferida pelas eleições de tempos em tempos. Nesse sentido, a abordagem dá atenção à formação de “pactos sociais”, decorrentes do conjunto de discursos, promessas e visões apresentadas (notadamente no período pré-eleitoral), que “estruturam expectativas constitutivas de políticas públicas” (CASTRO, 2018c, p. 124). Trata-se, pois, da imputação de confiança depositada no governo para que promova as reformas em cursos de ação esperadas pelos cidadãos (*Ibidem*).

Contudo, é notável que, em muitas situações, as expectativas dos cidadãos não são efetivadas pelos governos. Nesses casos, para a AJPE, a análise jurídica pode contribuir para que se incorporem, na própria estrutura das políticas públicas e econômicas, as preocupações e concepções dos cidadãos sobre como deve ser a fruição dos direitos afetados por essas políticas (CASTRO; LIMA, 2018, p. 177). Como já indicado, a abordagem se preocupa em criar ferramentas para analisar e, em seguida, propor reformas a certos aspectos de políticas públicas para que se aproximem das expectativas dos titulares dos direitos (CASTRO, 2021, p. 16 e 28).

Nesse ensejo, há um interesse da abordagem em analisar a denominada *base material da efetividade dos direitos subjetivos*, que corresponde “às condições institucionais da efetividade de direitos, focalizadamente em sua dimensão econômica” (CASTRO, 2021, p. 20–21). No caso, adota-se o entendimento de que a efetividade de direitos subjetivos depende da formação concatenada de conjuntos ou estruturas de utilidades e de um lastro monetário<sup>24</sup>. Caso se constatem possíveis inadequações em estruturas de utilidade ou nos conteúdos monetários prejudiciais à fruição de direitos subjetivos, o jurista deve se encarregar de propor reformas a esses aspectos das políticas públicas a fim de que se promova a efetividade dos direitos fundamentais (CASTRO, 2018c, 2021).

Outra criação da abordagem é o procedimento denominado Análise Posicional<sup>25</sup>, em que o analista empreende um esforço para identificar os componentes (instrumentos, recursos, materiais) que afetam a *fruição* de um direito subjetivo e, em seguida, afere a qualidade/quantidade desses componentes, para, ao fim, comparar com os referenciais tidos como “justos”. Os referenciais de justiça, nessa acepção, correspondem às expectativas e preferências da população afetada (CASTRO, 2018b, p. 26 e ss). Alternativamente, é possível que se considere como referenciais justos as metas previstas em lei (formadas através do “jogo democrático”) ou recomendações oriundas de organizações internacionais (preocupadas com a

---

<sup>24</sup> Um exemplo pode ser formulado nos seguintes termos: o direito à saúde de grávidas e recém-nascidos atendidos pela rede pública de saúde depende da existência de um conjunto de recursos e ferramentas (médicos, enfermeiros, leitos, anestesia etc), que se materializam com a circulação de recursos monetários (Ver Castro e Castro, 2020).

<sup>25</sup> A aplicação desta ferramenta analítica ocorre no Capítulo 4.

proteção daquele direito) (CASTRO, 2018c, p. 131). Como indicado anteriormente, caso se constate o descompasso entre a expectativa de fruição do direito e a fruição empiricamente observada pelo analista, cabe a proposição de reformas das políticas públicas relevantes, a fim de que se promova a efetividade do direito em análise (*Ibidem*, p. 132).

As ferramentas e concepções da abordagem são formuladas para auxiliar o jurista na tarefa de analisar e propor mudanças aos arranjos de políticas públicas e econômicas, para que possam, de fato, atender às expectativas e preferências dos cidadãos. Espera-se que, assim, a prática jurídica possa contribuir na criação e reformulação de práticas e de instituições, a fim de que promovam o desenvolvimento econômico *com justiça*, isto é, com a fruição dos direitos fundamentais por todos os cidadãos (CASTRO, 2018a, 2018c, 2021).

### **1.5 Algumas observações gerais**

O exame de textos referenciais das novas abordagens jurídicas proporcionou a extração de orientações gerais para o direcionamento de políticas públicas. A partir dessa análise, pode-se notar diferenças e algumas convergências entre as propostas de cada abordagem.

Em síntese, os movimentos de D&E, D&EC e D&F propõem a adoção de uma análise jurídica que, ao fim, privilegia uma proposta de desenvolvimento a partir do mercado. Em contraste, o NDD e a AJPE defendem a promoção de novas categorias e raciocínios jurídicos para que políticas públicas se orientem ao desenvolvimento atento às considerações sobre equidade e justiça, dando ênfase à experimentação e à ampliação da participação democrática.

Após a exposição de orientações gerais das abordagens para políticas pública, convém indicar que o presente trabalho se filia às concepções da Análise Jurídica da Política Econômica. A escolha por esse marco teórico se justifica porque oferece, através do seu procedimento analítico e de suas categorias, novos argumentos que dão suporte aos esforços empreendidos na atividade de criticar e propor reformas às políticas públicas para que se direcionem à efetivação de direitos humanos. E esses novos argumentos se

mostram convincentes justamente porque advêm de uma análise que põe ênfase no exame empírico de práticas sociais e as comparam com parâmetros de justiça motivadamente escolhidos.

## **CAPÍTULO 2 GOVERNANÇA, ESTATÍSTICA E A FRUIÇÃO DE DIREITOS**

O segundo capítulo desta dissertação se debruça sobre a interação entre estatísticas, políticas públicas e o direito. Os parágrafos a seguir almejam apresentar a influência das estatísticas, amplamente utilizadas atualmente na governança (global) e no manejo de políticas, e as consequências na fruição de direitos de indivíduos afetados. Outro objetivo do capítulo é explorar a potencialidades do direito para a formação de convenções estatísticas e de influência sobre novas formas de orientação de políticas econômicas e públicas. As considerações sobre esses temas servirão de base para explicar o procedimento analítico denominado Análise Posicional concebido pela AJPE, o qual será aplicado no Capítulo 4 da dissertação.

Para tanto, o capítulo se subdivide em dois. A primeira parte do Capítulo apresenta uma revisão de literatura crítica ao uso de indicadores para guiar reformas de políticas públicas, com a demonstração de algumas funções que esses dispositivos têm na formação e avaliação de políticas. Ainda nessa seção, são expostas algumas problemáticas relacionadas à redução de fenômenos sociais às métricas, notadamente quando incidem sobre bens, interesses e valores não econômicos.

A segunda parte tem o objetivo de apresentar noções da Sociologia Histórica da Estatística (DESROSIÈRES, 1990) para compor objetos estatísticos, que sustentará, então, a proposta da AJPE para o uso do direito na formação de indicadores com vistas a orientar reformas de políticas públicas e econômicas.

### **2.1 Governança por estatísticas e indicadores**

Indicadores têm sido adotados por *policy makers* e pelos atores que buscam influenciar a confecção, avaliação e reformas de políticas públicas. No âmbito internacional, essa tendência tem sido acentuada pela disseminação de indicadores adotados por organismos internacionais, como o Banco Mundial e a Organização das Nações Unidas (ONU). Agências Governamentais e Organizações Não Governamentais, assim como agências de avaliação de risco de crédito tem adotado indicadores sobre instituições jurídicas para

monitorar os seus membros. Exemplos proeminentes de indicadores é o Índice de Desenvolvimento Humano produzido pelo Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas, os indicadores do Projeto *Doing Business* do Banco Mundial e os indicadores dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio da ONU (DAVIS; KINGSBURY; MERRY, 2012, p. 3).

Do mesmo modo, os indicadores têm sido utilizados por governos domésticos políticas internas/domésticas, constituindo um novo mecanismo de gestão e comunicação das ações públicas (BUCCI, 2013, p. 107). Tem-se o entendimento de que o uso de indicadores permite a comparação estruturada e aumenta a oportunidade para a aprendizagem sobre a política pública, criando *insights* políticos (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 132). Ademais, Merry (2011, p. 3) identifica duas explicações para essa expansão do uso de indicadores na governança<sup>26</sup>. Primeiro. As medições numéricas produzem um conhecimento sem os detalhes contingenciais, tornando fácil a comparação e o ranqueamento entre atores e territórios. Segundo. É um mecanismo que facilita a governança, pois as apurações estatísticas estão conectadas com as ideias de representação da boa governança e das boas condutas.

Os indicadores de performance do governo também podem ser vistos como um empreendimento republicano e democrático, principalmente se forem debatidos e publicizados (SUNSTEIN, 1999, p. 108–109). É também uma forma de trazer a dimensão empírica à tona, pondo luz sobre problemas em que o direito pode ajudar a resolver (*Ibidem*, p. 109).

Antes da apresentação das funções desses dispositivos, é conveniente elucidar, de forma breve, o que se quer dizer por indicador.

### 2.1.1 O que é um indicador?

---

<sup>26</sup> O termo “governança” neste Capítulo se refere à noção ampla de “governança” utilizada por Davis e outros (2012, p. 11–12) e compreende os instrumentos para influenciar o comportamento, a produção de recursos e distribuição de recursos. Quando o Estado é o sujeito afetado pela governança de entidades de fora, estamos diante da noção de governança global. No capítulo, o termo é utilizado nessa acepção na maior parte das vezes. Noutro passo, o termo “governança” assume a feição da ideia de “governança regulatória” quando compreende o uso de medidas (como os indicadores) pelo Estado, direcionadas ao interesse público, para incrementar o nível de conformidade de comportamentos de particulares às normas (ARANHA, 2021, p. 60). Essa noção também é utilizada no Capítulo (em menor grau) quando se refere aos instrumentos que são feitos pelo Estado e endereçados a moldar o comportamento dos sujeitos governados.

Uma definição útil de indicador, para os fins deste trabalho, é dada por Davis, Kingsbury e Merry (2012, p. 6) na seguinte formulação: um indicador é uma coleção de dados, passíveis de ordenação e ranqueamento, que representam a performance de diferentes unidades. Esses dados são gerados em um processo de simplificação de um fenômeno social complexo e, depois desse procedimento, são capazes de serem usados para comparar as unidades ou a mesma unidade entre intervalos de tempo. Esse processo de simplificação do fenômeno social geralmente tende a transformar as informações do fenômeno analisado em dados numéricos.

Um importante alerta é feito por esses autores ao afirmar que os indicadores são uma dentre várias formas de representar um fenômeno social. Como exemplo,

o nível de respeito pelo estado de direito em um determinado país em um dado ano pode ser representado por um indicador como um índice de estado de direito. Alternativamente, no entanto, pode ser representado por um parágrafo de texto descrevendo padrões de respeito ou desrespeito ao estado de direito durante o período relevante, ou por uma série de fotografias marcantes ou uma gravação de vídeo<sup>27</sup> (DAVIS; KINGSBURY; MERRY, 2012, p. 7).

A partir dessa definição, convém destacar algumas características dos indicadores. Em primeiro lugar, indicadores têm o “poder” de definir e representar o fenômeno que medem. Para além disso, esses dispositivos tendem também a ser estruturados em forma de *ranking*, de modo a propiciar a comparação. Outro uso comum é representar a performance ao longo do tempo. Além, como antes indicado, os indicadores representam um fenômeno social de forma simplificada, sendo característico um processo de filtragem das informações do fenômeno (DAVIS; KINGSBURY; MERRY, 2012, p. 7-9).

Finalmente, é importante não perder de vista que os indicadores (e as informações estatísticas) são utilizados com algum propósito, servindo, inclusive, como instrumento de poder e estabilização de fórmulas de conhecimento. Merry (2011, p. 11), nesse sentido, até descreve o indicador como uma “feitiçaria” – uma tecnologia – a ser utilizada para impor categorias e moldar comportamentos. Sendo assim, há de se questionar as formulações as convenções e propósitos em que os indicadores se assentam.

---

<sup>27</sup> Tradução livre.

Esse processo é bem definido por Conley sobre o artigo de Merry (2011, p. 12): “nomear uma categoria, defini-la, decidir os critérios de inclusão e exclusão, estabelecer as regras para sua mensuração, produz simultaneamente conhecimento e poder”<sup>28</sup>.

Nessa linha, as próximas seções descreverão, de forma breve, o poder de indicadores na construção e descrição da realidade e as funções dos indicadores na governança e para o *policy making*.

### **2.1.2 Funções dos indicadores sobre a descrição de fenômenos sociais**

Os indicadores e dispositivos estatísticos cumprem algumas funções, que, muitas vezes, não são explicitadas.

Uma função, que se insere na operação de construção de um indicador, é o processo de criação ou definição de uma categoria geral – a qual suprime as diferenças das unidades singulares. Desrosières (1990, p. 198) atribui a esse processo o nome de *coding* (ou *codage*). Em síntese, *coding* é uma decisão convencional para construir uma equivalência entre objetos diversos - criando uma classe "maior/mais geral" do que o objeto particular (Desrosières, 1990, p. 198). Exemplos de categoria gerais usualmente tratados na esfera pública são as categorias de desempregados, empregados, renda nacional, pobreza, as quais dependem de um processo de convenção sobre quais unidades são equivalentes para pertencerem a mesma categoria geral. Por consequência, as estatísticas e os indicadores que medem categorias gerais não expressam as diferenças particulares de cada unidade ou território particular (MERRY, 2011, p. 3).

Importa notar que as categorias gerais concebidas e expressas em indicadores também tendem a se estabilizar, notadamente se os dispositivos forem difundidos. Merry (2011) destaca como exemplos desse fenômeno a criação e estabilização do termo *hispânico* para caracterizar grupos diversos que se encontravam nos Estados Unidos e a estabilização das classes na Índia no processo de colonização britânica.

Para além desse processo, importa notar que, por vezes, a criação da categoria compreende a criação do próprio fenômeno que se diz medir. Um

---

<sup>28</sup> Tradução livre.

exemplo, “o Quociente de Inteligência (QI) é aquilo que o teste de QI mede”<sup>29</sup> (MERRY, 2011, p. 3).

Por fim, os indicadores, que dependem do processo de *coding*, terminam por criar comensurabilidade de objetos que, a princípio, são incomensuráveis. A comensurabilidade é possibilidade de medir, isto é, avaliar algum objeto por uma métrica, permitindo a comparação e o ranqueamentos desses objetos (MERRY, 2011, p. 6). Abordaremos essa questão à frente.

### **2.1.3 Uso dos indicadores como instrumentos de governança**

Em muitos casos, os indicadores são instrumentalizados para moldar o comportamento dos sujeitos avaliados. Em razão da característica de possibilitar a acomodação da performance dos sujeitos avaliados por uma métrica, os indicadores promovem um referencial “adequado” de conduta – do qual os sujeitos avaliados podem se aproximar ou afastar.

Ou seja, a quantificação da performance, ao se submeter a uma métrica comparativa, serve para fins de poder/controlar social, ao tornar a adoção de determinada conduta desejável, o caminho aos parâmetros de conduta implícitos (KREVER, 2013). Esse procedimento pode servir como um mecanismo de autogerência, em que a adequação de conduta é impulsionada pelo próprio sujeito avaliado pelo indicador, reduzindo o encargo do fiscalizador na promoção desta conformação (MERRY, 2011, p. S88). No campo da governança global, tem-se denominado esse uso como uma forma “governo à distância”, onde certos atores influenciam outros atores geograficamente distantes e dispersos (ROSE, 1999). Um exemplo notório é o fato de o Banco Mundial afirmar que influenciou a reforma de sistemas jurídicos de vários países a partir da publicação dos indicadores dos países relacionados ao ambiente de negócios (DAVIS; KINGSBURY; MERRY, 2012, p. 16). Power (1997, p. 13) indica que as auditorias realizadas com uso de indicadores nunca são neutras, embora não expressem suas intenções. A dinâmica de “autogerenciamento” se estabelece assim que o indicador-parâmetro é publicizado, de forma que os avaliados agem para promover as condutas que

---

<sup>29</sup> Tradução livre.

serão verificados externamente, sob o escrutínio público, muito embora o próprio parâmetro não esteja sujeito a escrutínio (KREVER, 2013, p. 143–144).

Os indicadores ainda podem ser instrumentalizados por atores para justificar decisões próprias. Um exemplo desse uso é feito Banco Mundial para alocar recursos de auxílios governamentais (DAVIS; KINGSBURY; MERRY, 2012, p. 16). Também podem servir como condicionantes diretos de uma determinada decisão política, exercendo uma pressão direta sobre os agentes avaliados (KREVER, 2013).

Similar uso pode ser exercido em políticas públicas internas, em que a performance de um agente (p. ex. um departamento estadual) em um indicador é uma condicionante para desencadeamento de outras ações. No entanto, é possível que indicadores de gestão e desempenho como desencadeadores de efeitos somente se operacionalizem se houver previsão jurídica (BUCCI, 2013, p. 180).

Os indicadores também são convenientes para justificar reformas legislativas, pois (i) reduzem e simplificam as razões de mudança de curso de instituições, (ii) aparentam ter uma solidez e tecnicidade decorrente da sua “natureza matemática”, (iii) aparentam ofertar uma análise imparcial (afastada de subjetividade) da realidade, (iv) criam dificuldades de contestação da decisão tomada com base nesses dispositivos (DAVIS; KINGSBURY; MERRY, 2012, p. 16). Considerando esses fatores, nos termos postos por Merry (2011, p. 4),

o uso de informações estatísticas em geral e indicadores no particular altera a dinâmica de tomadas de decisões. Indicadores substituem os julgamentos sobre valores ou a política com a aparente tomada de decisão racional calcada na informação estatística.<sup>30</sup>

Rosga e Satterhwaite (2009) indicam que os parâmetros têm o potencial de "despolitizar" decisões do poder público que seriam normalmente contestadas. Kennedy (2005), por sua vez, tem indicado que a avaliação de instituições por um indicador-parâmetro torna a discussão técnica, e, assim, ocultam as potenciais controvérsias acerca dos valores que são utilizados na análise.

Em conjunto com esses autores, Castro (2019, p. 17) indica que essa utilização é uma tendência do processo de racionalização econômica do

---

<sup>30</sup> Tradução livre pelo autor.

mundo assentada na combinação do neoformalismo do Direito global (KENNEDY, 2006b), conhecimento econômico ultraformal assentado em modelos matemáticos neoclássicos, organizados por economistas submetidos à disciplina intelectual de sua profissão, que adquiriu um alcance global, como mostrado por Fourcade (2006).

Um outro efeito lateral do indicador é constituir a identidade de especialista do criador e avaliador (DAVIS; KINGSBURY; MERRY, 2012, p. 13).

Algumas posteriores limitações são encontradas no uso indicadores como instrumentos de governança e nas políticas públicas. Essas limitações serão tratadas na próxima seção.

#### **2.1.4 Alguns problemas dos indicadores na Governança e nas políticas públicas**

Estudiosos tem identificado problemas no uso indicadores nas práticas de governança e em políticas públicas diversas.

Há uma primeira questão relacionada à criação dos próprios indicadores. Em geral, quem tem formado os indicadores? Merry (2011, p. 8), no campo de governança global, chama atenção para o fato de que os indicadores contemporâneos têm sido formados no Norte global e, depois de disseminados, são adotados e alimentados por dados de todo o mundo. Como consequência, os indicadores têm refletido as preferências dos países do Norte e imposto sua dinâmica sobre outros territórios.

A participação de atores também importa na apuração dos dados. Krever (2013, p. 140) mostra que o indicador de *rule of law*, que avalia a “qualidade” do sistema jurídico de um determinado país, é baseado majoritariamente pelas percepções de empresas, executivos e *experts*, e não de outros “*stakeholders*”. Além do mais, as perguntas e respostas são genéricas e não tendem a capturar os diferentes graus de proteção de um direito por grupos diversos da população.

A falta de transparência na construção de categorias do indicador é outro problema recorrentemente encontrado. Não se demonstra ou se justifica o processo de construção de equivalências entre as unidades para a formação

de categorias gerais. E, noutro lado, tem-se constatado que o indicador reflete uma teoria social em seus conceitos na construção do parâmetro ideal, muito embora não seja explicitado por seus criadores e apoiadores. Essa falta de transparência dificulta a contestação por parte de outros atores (DAVIS; KINGSBURY; MERRY, 2012, p. 19). Como exemplo, (KREVER, 2013, p. 137) constatou que as categorias utilizadas nos indicadores do projeto *Doing Business* e no WGI são reproduções de conceitos de direito e da relação com a sociedade típicos da visão neoliberal, centrada na preocupação do uso do direito como garantidor da propriedade individual.

Outros problemas relacionados à utilização de indicadores como guia de decisões políticas são percebidos por estudiosos. Krever (2013, p. 136) sublinha que a mensuração de “qualidade de um sistema legal” (p. ex. o indicador de *rule of law* do Banco Mundial) tende a oferecer poucas explicações e informações sobre aspectos específicos de um sistema legal. Davis (2004) inclusive indica que esse caráter genérico desse tipo de indicador torna-o pouco relevante e útil para servir de guia de decisões sobre reformas da lei.

Essa limitação também pode decorrer do fato de que alguns aspectos de sistemas legais estão enraizados historicamente e no sistema econômico, sendo, pois, impraticável a adoção de qualquer padrão de conduta (expressa no indicador) que não considere esses elementos.

Nesse mesmo sentido, algumas métricas de avaliação em políticas públicas podem ser pouco úteis como guias para a resolução de problemas sociais, os quais tendem a estar interligados e decorrer de variados fatores, sendo insuficiente uma avaliação setorial (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 210).

Por fim, observa-se que alguns indicadores não podem ser devidamente alimentados por dados, pois, em certos casos, há empecilhos que limitam a coleta de informações aceitáveis (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 210). Para além das dificuldades técnicas para apuração da realidade, a coleta e processamento de dados podem ser desvirtuadas intencionalmente pelos atores envolvidos nesse processo, que frequentemente têm interesses autônomos sobre os resultados.

## 2.2 Preocupações acerca dos objetos estatísticos pela AJPE

Antes de passar a apresentação das ideias de Desrosières (1990) para a construção de objetos estatísticos, as quais beneficiam a análise promovida pela AJPE, iremos apresentar algumas questões difíceis ao empreendimento da construção de objetos estatísticos.

Em primeiro plano, há de se reconhecer que as estruturas matemáticas invadiram a vida social nos variados âmbitos. Castro (2019) nota que, além dos indicadores de governança e de avaliação de políticas, as estruturas matemáticas estão presentes nos algoritmos que regulam aplicações da tecnologia da informação e em índices de mercado, que, inclusive, são comodificados como derivativos financeiros.

Noutro plano, é importante observar que a AJPE se apropria de concepções de Max Weber (2014) acerca dos interesses “materiais” (econômicos) e dos interesses ideais que orientam as ações de indivíduos e grupos. Os primeiros interesses estão relacionados ao bem-estar, longevidade, felicidade e os últimos relacionados a dar sentido à vida. E “[a]os seres humanos, escreve Schluchter, ‘não basta sobreviver fisicamente, eles precisam também ser capazes de dar sentido à vida’” (SCHLUCHTER, 1985, p. 27 *apud* CASTRO, 2021, p. 21).

Em sentido similar, Sunstein indica que os seres humanos valorizam os bens, coisas, relacionamentos de diferentes formas. Há coisas que são valorizadas pelo seu uso (p. ex. as ferramentas – martelo, garfos – e o dinheiro) e outras que possuem um valor intrínseco a si como o conhecimento, a amizade, paisagens e/ou obras artísticas (SUNSTEIN, 1999, p. 72).

Nesse contexto, Castro (2019) indica que as estruturas matemáticas tendem a afastar noções (avaliações) da autenticidade existencial como o gosto, a beleza, o valor intrínseco das coisas, lugares, pessoas.

Assim, o que se observa é que há uma dificuldade das estruturas matemáticas em expressar/representar os interesses ideais dos seres humanos, decorrente do fato de que referem-se ou aplicam-se ao que não é avaliado simplesmente pelo uso material (dificultando a representação destes em uma métrica de “utilidade”). Essa limitação se aproxima da noção de incomensurabilidade dos bens expressa por Sunstein (1999, p. 80):

A incomensurabilidade ocorre quando os bens relevantes não podem ser alinhados ao longo de uma única métrica sem violar nossos julgamentos sobre como esses bens são melhor caracterizados<sup>31</sup>.

Nada obstante, importa notar que, de forma recorrente, os seres humanos avaliam e fazem escolhas entre bens “incomensuráveis”. Não seria diferente em relação aos *policy makers* e aos operadores do direito na tomada de decisões que afetam o público geral. Nesse sentido, Sunstein (1999, p. 75, 89-91) indica que o Direito exerce a função de traçar caminhos particulares para avaliação dos bens humanos, inclusive, bloqueando certos tipos de avaliação (p. ex. a vedação da apreciação monetária de órgãos humanos<sup>32</sup>).

O estado tem que tomar decisões sobre como alocar direitos e prerrogativas; tem que decidir o que pode ser negociado nos mercados e o que será sujeito à política, e essas decisões inevitavelmente assumem um tipo posição sobre avaliações apropriadas<sup>33</sup> (SUNSTEIN, 1999, p. 90).

Castro (2021, p. 21) também confere ao direito e as instituições a função de solucionar de forma socialmente relevante as necessidades materiais e espirituais. Na perspectiva da AJPE, através do direito é possível estabilizar e tornar indisponíveis certos direitos e obrigações em relações de mercado. Isso significa que os agentes privados e/ou públicos não podem negociar o atendimento destes compromissos. O salário-mínimo, a licença-maternidade e a adoção de medidas de redução de riscos<sup>34</sup> do ambiente de trabalho, por exemplo, não estão sujeitas a negociação das partes em um contrato de emprego. Dentro da abordagem da AJPE, essas “cláusulas” podem refletir interesses públicos e assumir formas de utilidade ou monetárias (CASTRO, 2014b, 2018c).

A partir dessas considerações, passaremos a tratar brevemente acerca da influência desta qualidade da “incomensurabilidade” ou de “agregar interesses ideais” de certos bens na tomada de decisões a partir dos textos de Sunstein (1999) e Castro (2019 e 2021).

---

<sup>31</sup> Tradução livre.

<sup>32</sup> Exemplo ofertado pelo próprio Sunstein (1999, p. 75).

<sup>33</sup> Tradução livre.

<sup>34</sup> Destaca-se que a vedação de negociação destes direitos abarca, inclusive, os entes coletivos de representação (sindicados e federações), nos termos do art. 611-B do Decreto nº 5.452, de 1º de maio de 1943, incluído pela Lei nº 13.467 de 2017.

### **2.2.1 Pequena consideração sobre os bens "incomensuráveis" e o sentimento de tragédia**

Sunstein sustenta (1999, p. 102) que a escolha entre bens incomensuráveis muitas vezes é um problema de difícil solução. No entanto, tal equacionamento não é danoso ao processo de tomada de decisão por grupos e indivíduos. Para justificar, o autor considera a incomensurabilidade de um objeto o confere a condição de singularidade e infungibilidade, de forma que a perda deste bem se tornaria uma tragédia.

Esse sentimento de tragédia (perda de um bem incomensurável) tornariam os agentes (inclusive legisladores e operadores do direito) atentos à singularidade e ao caráter especial daquele bem. Um exemplo que poderia ser oferecido é a situação de privilégio dado à saúde e segurança do trabalho na Constituição Federal (presentes, por exemplo, no inciso XXII do art. 7º e no inciso VIII do art. 200 da Constituição Federal). As normas de Saúde e Segurança do trabalho expressam o dever de proteger da integridade física e mental de trabalhadores em face de outros objetivos (eficiência econômica). Tem-se a noção de que esses bens não são passíveis de redução a uma métrica e de que a violação deles tende a ser encarada como trágica, notadamente porque são bens singulares e infungíveis (SUNSTEIN, 1999, p. 102).

Essa noção de tragédia – que pode facilmente ser posta nas antípodas do que se considera em cada caso ser “justiça” – deve ser (e aqui que o direito exerce seu papel) considerada na tomada de decisões sobre os recursos e esforços empregados para proteger os bens incomensuráveis. E é importante reafirmar que a função do direito também pode pavimentar (institucionalizar) o caminho de construção de tais decisões, considerando as expectativas dos cidadãos em uma democracia.

### **2.3 Proposta da Análise Jurídica da Política Econômica para os indicadores**

Em resumo, observamos que os indicadores são criados e utilizados por atores políticos para tentar representar algum fenômeno social mais complexo, em geral, em bases numéricas. Esses dispositivos influenciam o

conhecimento daquele fenômeno de estudo e exercem poder/controlar/indução de conduta sobre outros agentes. Os indicadores numéricos estabelecem um parâmetro ideal e permitem o seu cotejo com dados pesquisados. Para além do mais, as estatísticas de fenômenos sociais são verdadeiras criações de certos atores e, portanto, são orientadas para alguma finalidade e a partir de alguma concepção de mundo (que, inclusive, molda as categorias utilizadas).

Por outro lado, foi possível perceber as considerações de Sunstein (1999) e Castro (2019 e 2021) acerca das possíveis limitações das expressões numéricas para a representação de avaliações humanas sobre alguns tipos de bens e interesses. Ainda assim, é necessário avaliar e decidir sobre conflitos a interesses materiais e ideais dos grupos e indivíduos, e o direito pode ofertar as bases para solucionar de forma socialmente relevante esses conflitos.

No campo de políticas públicas, é notório que diversos interesses estão em jogo no momento de tomada de decisões que estruturam tecnicamente tais políticas em si mesmas. Nesse cenário, a Análise Jurídica da Política Econômica oferece algumas orientações para que se possa criar e utilizar dispositivos matemáticos justificado em bases racionais e orientados a satisfazer a pretensão de ofertar justiça e eficiência.

Para tanto, como já indicado no capítulo 2, a abordagem se apropria das ideias da Sociologia Histórica da Estatística de Desrosières (1990) para formular as bases para a criação de categorias e de objetos estatísticos. Abordaremos tais *insights* na próxima seção. Em seguida, apresentaremos as premissas e propostas da abordagem para utilizar os objetos estatísticos como veículo de racionalização e avaliação de políticas orientadas para a reforma e inovação visando o aumento da fruição de direitos fundamentais.

### **2.3.1 Levando a sério a Criação de objetos estatísticos e o papel do direito como parte do empreendimento democrático**

Desrosières (1990) aponta que a consolidação das ciências sociais se operou nas dimensões cognitiva e institucional. Para tanto, o autor julga que foi necessário tratar e conceber os fatos sociais como objetos, de alguma forma, estáveis. Essa pretensão das ciências sociais foi impulsionada pelas objetificações estatísticas. A estatística se tornou um meio para a construção

de categoriais mais gerais como grupos sociais (em relação ao objeto singular) ou períodos históricos e econômicos.

O autor defende, pois, que as criações de **objetos estatísticos** tiveram papel central para a consolidação cognitiva e institucional das ciências sociais. Esses objetos estatísticos, constituídos de categorias mais gerais, passaram a indicar certa regularidade das categorias, proporcionando a estabilidade “necessária” para tratar os fatos sociais com mais rigor.

Para além dessa formulação, o autor defende a tese de que a estatística (notadamente a objetificação estatística) é um meio de superar a problemática enfrentada pelas ciências sociais, isto é, a dicotomia na pretensão de representar as unidades singulares com todas as contingências de um lado e, de outro, a necessidade de realizar/trabalhar com regularidade, com o todo, com o geral.

De qualquer forma, é importante tomar nota da noção de Desrosières em que as criações de objetos estatísticos dependem de algumas operações.

A primeira operação é denominada de *Coding*, que envolve uma decisão convencional para construir uma equivalência entre objetos diversos, criando uma classe "maior/mais geral" do que o objeto particular (Desrosières, 1990, p. 198). É uma pré-condição para a comparação entre objetos. A operação de *coding* explicita que as categorias são construídas e, logo, a construção de equivalências entre objetos depende de convenções. Desrosières argumenta que a formação dessas categorias, muitas vezes, resultou de mobilização social e política.

Ademais, importa trazer a noção de que a convenção de equivalência sobre objetos diversos não significa a identidade entre os objetos. Noutro lado, a operação de *coding*, resultante de convenções de equivalência entre objetos, também não significa que as avaliações e análises decorrentes dessa operação não teriam qualquer serventia por não representar a realidade. Em verdade, esse procedimento é marcado por sua utilidade, ou seja, pela pergunta se é útil criar determinada convenção de equivalência entre os objetos. Como indicado por Desrosières, a pergunta não é se "os objetos são realmente equivalentes", mas sim: "quem decide tratar esses objetos como equivalentes e para qual propósito" (Desrosières, 1990, p. 200-201).

Após a operação de *coding*, o autor indica que as estatísticas demandam a operação de *recording*, caracterizado pela coleta e tratamento das informações. Ao longo da história da estatística, observou-se a criação de métodos dessa operação como as pesquisas de amostra (e a possibilidade de generalização do achado ao grupo), a aferição de correlação entre categorias/grupos, as médias e a criação de tipos ideais (*Ibidem*).

Essas considerações e operações são fundamentais para a tese defendida por Desrosières para a construção de objetos estatísticos relevantes para ciências sociais. Para ao autor, a chave para o empreendimento bem-sucedido da pretensão das ciências sociais de superar a dicotomia de representação do particular e do universal é “levar a sério a operação de *coding* e a construção de equivalência de classes”<sup>35</sup> (Desrosières, 1990, p. 214). Para tanto, é preciso tomar nota da história de certas categorias já estabilizadas, e tentar conectar as categorias às instituições. Um meio para desenvolver essa conexão é trabalhar com o conceito de representação nas formas cognitivas, políticas e estatísticas. Isso significa que é desejável perquirir (i) quais são as imagens espontâneas evocadas por determinada categoria no dia a dia? [formas cognitivas], (ii) por quais processos políticos os grupos sociais adquiram tais atributos históricos compartilhados? [formas políticas], (iii) o Que a média colhida representa? Qual é a representatividade da amostra? [formas estatísticas] (*Ibidem*). Através da aferição de respostas a essas perguntas é possível formular com mais precisão as categorias necessárias a construção de bons objetos estatísticos.

Nos parece relevante considerar essas noções de Desrosières para compreender que a estatística envolve técnicas e procedimentos que vão bem além das noções mais simples de mensuração, notadamente quando se leva em consideração a importância das operações de *coding* e *recording*.

Essa compreensão se aproxima, de alguma forma, do entendimento da dinâmica de produção de conhecimento expressa por Latour (1998). Os indicadores e outros objetos estatísticos, são formas de produção de conhecimento assentados em conceitos, técnicas e convenções derivadas das redes de especialistas. Logo, são moldados por fatores técnicos (como as

---

<sup>35</sup> Tradução livre.

técnicas de correlação, comparação, médias etc.) e fatores sociais (como as redes dos atores envolvidos na produção dos objetos, constrangimentos e facilitações institucionais, relações institucionais) (DAVIS; KINGSBURY; MERRY, 2012, p. 19).

A partir dessas compreensões, é possível imaginar que o direito pode cumprir funções importantes na construção de objetos estatísticos e instrumentalizá-los para algum fim, eis que detém a característica de (i) estabilizar/consolidar algumas formas políticas e cognitivas, (ii) agrupar e organizar as instituições e atores envolvidos no processo de conhecimento e regulação de uma determinada matéria. Para além do mais, o Direito tem a pretensão de (iii) estabilizar objetivos práticos, e, com isso, orientar e conduzir mudanças sociais justificáveis por sua correlação com a fruição de direitos fundamentais. Essas são as bases que sustentam a proposta da AJPE para o uso de indicadores em políticas públicas.

### **2.3.2 Proposta da AJPE para o uso de indicadores em Políticas Públicas**

Como descrito no Capítulo 2 do trabalho, há uma preocupação de alguns juristas acerca da insuficiência das atuais formas e raciocínios jurídicos para a compreensão da realidade e na tarefa de proposição de reformas de práticas opressivas e injustas, presentes no mundo social.

Um dos fatores para explicar esse fenômeno é o crescimento da importância da teoria econômica para orientar as tomadas de decisões sobre políticas de alcance nacional e “sistêmico” (CASTRO, 2021, p. 2). E é notável que a teoria econômica tem se apegado a dados agregados a modelos econômicos para formar as orientações e previsões aos governos.

A adoção de modelos ou indicadores expressos em estruturas matemáticas também se disseminou nas últimas décadas na gestão de políticas públicas de outras áreas (como educação, saúde, segurança pública, alimentação, moradia). Essas novas técnicas, inclusive, passaram a caracterizar esse nova forma de gestão denominada o *policy-making based on evidences*, em que se almeja a aplicação de uma racionalidade sistemática e avaliativa dos programas que tentam solucionar os problemas políticos (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 201-209).

Nada obstante, ao longo das últimas seções foi possível constatar algumas limitações dos indicadores e objetos estatísticos na governança e como orientadores de reformas legais.

Nesse cenário, a AJPE propõe a criação e instrumentalização de indicadores a partir das seguintes premissas. Primeiro. Os direitos e interesses (materiais e ideais) são afetados, em sua efetividade, por políticas macroeconômicas e microeconômicas (CASTRO, 2021). Segundo. As políticas dependem da elaboração de um discurso racional, que providencia as bases de configuração do programa de ação a que correspondem. Terceiro. A consistência lógica e virtuosidade retórica podem oferecer bases para a formação da política. Quarto. Os construtos matemáticos são convenientes à base configuração do programa de ação por fornecer rigor e tecnicidade (CASTRO, 2019, p. 17-18). Quinto. Estes objetos matemáticos/estatísticos estão lastreados em categorias e técnicas, formados em operações de *coding* e *recording* expostas anteriormente.

Para além dessas considerações, em uma democracia, controvérsias surgem na gestação de políticas, inclusive, quanto ao procedimento de criação dos objetos estatísticos – a incluir as operações de criação de categorias e escolha de técnicas/formas estatísticas (CASTRO, 2019, p. 18-19).

Nesse contexto, surge a necessidade de debater e criticar a formação de construtos matemáticos presentes que se inserem nos programas de ação do governo. As operações de *coding* e *recording*, incluindo as decisões de equivalência, devem ser tomados como objeto de estudo da análise legal crítica realizada por juristas. Há, de igual forma, a possibilidade de os juristas participarem da tarefa de analisar e propor uma reconfiguração dos indicadores/construtos já formados. É uma agenda de pesquisa que pode trazer o direito e os juristas de volta ao debate de reformas de instituições. É nesse sentido que Castro (2019, p. 20) sustenta:

A tentativa de reformar as instituições simplesmente revivendo ideias jurídicas mais antigas tende a continuar sendo um esforço infrutífero. O direito deve abraçar a tarefa de reformar as instituições – e assim contribuir para a remodelação gradual de políticas, tecnologias e mercados – por meio da crítica jurídica e reconstrução de DAIs<sup>36</sup>.

---

<sup>36</sup> Tradução livre.

Tal atuação do jurista também tem a capacidade de estimular o debate público sobre as concepções necessárias à formação de programas de governo como, por exemplo, os parâmetros mínimos de alimentação de uma família, a definição de pobreza e desemprego, a estipulação de quais devem ser os patrimônios culturais que devem ser preservados e o quanto de recursos podem ser empregados nesses esforços.

### **2.3.3 Categorias e Ferramentas analíticas concebidas pela AJPE relacionadas aos objetos estatísticos**

A abordagem da AJPE se dedicou a criar algumas categorias e alguns instrumentos para auxiliar na tarefa de adaptar e reformar modelos de políticas econômicas e públicas para que

incorporem, em sua própria estrutura, preocupações com a proteção a direitos fundamentais e assim contribuam para tornar a sociedade não apenas mais eficiente, mas também simultaneamente menos desigual, mais justa (CASTRO, 2021, p. 16).

Para tanto, foi formulada a proposta de que é preciso que o jurista venha a engajar-se na Construção de “dispositivos de agregação de interesses” (DAIs)<sup>37</sup> (CASTRO, 2019, p. 102–104).

Outra inovação é a “decomposição analítica” presente da Análise Posicional, mencionada no capítulo anterior. Importa notar que a “decomposição analítica” (da fruição empírica de um direito) se assenta sobre as noções de Desrosières (1990) acerca da construção de objetos estatísticos, notadamente na importância que se dá ao compromisso com a apuração das formas cognitivas, políticas e estatísticas para a formação de convenções de equivalência para a construção de uma categoria geral. No caso, a decomposição analítica da Análise Posicional busca aferir quais seriam os componentes (formas cognitivas/políticas) que formam o padrão de ação de fruição de determinado direito fundamental para que, depois, se possa quantificá-los. Esses referenciais em conjunto formariam um modelo/indicador numérico (denominado Índice de Fruição Empírica-IFE), que deve ser

---

<sup>37</sup> Os DAIs são artefatos construídos a partir da produção, aprimoramento e aplicação de elementos intelectuais (como os construtos matemáticos) e de processos institucionais correlatos (produção, combinação e distribuição de símbolos), os quais postos em um arranjo a fim de que possam produzir mudanças em organizações sociais (CASTRO, 2019). Exemplos de DAIs são os indicadores, softwares, algoritmos e modelos econômicos.

comparado com um parâmetro ideal (denominado Padrão de Validação Jurídica – PVJ). Esse parâmetro, por sua vez, corresponde às expectativas ou esperanças que os titulares de fruição concreta desses direitos (CASTRO, 2021, p. 17). Não se trata, pois, de parâmetros fixos ou dados por algum ator em especial ou descontextualizadamente. Nada obstante, para a formação do PVJ, o analista pode se valer, em certos casos, de orientações internacionais, comparações com outros territórios e pesquisas diretas ou por amostragem (CASTRO, 2018b).

Assim, tem-se que a análise posicional explícita, com fundamentos, a origem e formação do indicador e do PVJ (benchmark), de modo a favorecer a análise crítica sobre os seus componentes, o que o distingue da forma “velada” que marcam a formação de outros indicadores relacionados às políticas e instituições em outras abordagens (ver críticas de KREVER, 2013; e de ROSGA; SATTERTHWAITTE, 2009). Para além do mais, trata-se de uma proposta de análise que facilita a tarefa *etnográfica* da produção e utilização dos indicadores na formação de decisões sobre políticas públicas (MERRY, 2011, p. 4).

Também é possível indicar que essa forma de abordagem da realidade, levando em consideração diversos componentes que formam política pública e têm impacto sobre a efetividade de direito fundamentais, tende a aprimorar a priorização de problemas a serem resolvidos e a favorecer o fornecimento de informações da performance destes componentes ao público, que, por sua vez, podem estimular a correção de curso de ação de governo em relação aos componentes defasados (SUNSTEIN, 1999, p. 123-124).

À luz das considerações dessa proposta, o Capítulo 4 da dissertação contém a aplicação da Análise Posicional sobre o Programa de Combate às Arboviroses do Distrito Federal (PCA-DF). Nessa seção, a aplicação da Análise Posicional contempla o empreendimento de criar um indicador, com vários componentes, e um parâmetro jurídico correspondente, de modo a ofertar ao jurista uma ferramenta empírica de avaliação da política de saúde, subsidiando-o na função de apresentar propostas reformas fundamentadas para que se promova a maior fruição do direito fundamental.

Nada obstante, para que se possa realizar a aplicação da Análise Posicional, é necessário examinar alguns dos componentes que estruturam um

programa de enfrentamento às arboviroses, e compreender as orientações, as diretrizes, as ações e os objetivos de órgãos nacionais e internacionais de saúde sobre esse assunto. Essas questões serão endereçadas no próximo Capítulo.

### **CAPÍTULO 3 AS DIRETRIZES PARA O PROGRAMA DE COMBATE ÀS ARBOVIROSES DO DISTRITO FEDERAL**

A Organização Mundial de Saúde identifica 20 condições/doenças<sup>38</sup> no grupo denominado “Doenças Tropicais Negligenciadas” (DTNs). São doenças que incidem nas áreas tropicais do globo, atacando principalmente as comunidades empobrecidas. As DTNs são responsáveis por um grande número de mortes e casos de acometimento de diversos tipos de incapacidade<sup>39</sup>. Além disso, o enfrentamento das DTNs gera um custo econômico relevante para os países que precisam planejar e implementar ações de saúde, provocando ainda perda de produtividade e educacional, além de gerar outros impactos negativos como estigmatização e exclusão social de indivíduos e grupos. Boa parte das DTS, dentre as quais estão a dengue e a Chikungunya, são transmitidas por vetores (animais) (WORLD HEALTH ORGANIZATION [WHO], [s.d.]).

No Brasil, as DTNs são causas relevantes da formação de incapacidades e mortes prematuras e evitáveis. Além disso, tem-se observado um aumento substancial da taxa de anos perdidos ajustado pelas incapacidades (*disability-adjusted life year* [DALYs])<sup>40</sup>. Esses dados têm demonstrado que há uma necessidade de aprimorar as estratégias e instrumentos de controle e prevenção das doenças, o que passa por medidas em múltiplos setores, e a focalização de políticas em populações mais vulneráveis (MARTINS-MELO et al., 2016).

As informações disponíveis na literatura demonstram a necessidade de analisar as causas do problema e as atuais políticas endereçadas a elas. Nesse contexto, o terceiro capítulo possui dois objetivos principais.

---

<sup>38</sup>As Doenças Tropicais Negligenciadas (DTNs) são: Úlcera de Buruli, doença de Chagas, dengue e chikungunya, dracunculíase (doença do verme da Guiné), equinococose, trematodiasés alimentares, tripanossomíase humana africana (doença do sono), leishmaniose, hanseníase (hanseníase), filariose linfática, micetoma, cromoblastomicose e outras micoses profundas, oncocercose (cegueira dos rios), raiva, sarna e outras ectoparasitoses, esquistossomose, helmintíases transmitidas pelo solo, envenenamento por picada de cobra, teníase/cisticercose, tracoma e boubá e outras treponematoses endêmicas.(WHO, [s.d.])

<sup>39</sup> Aproximadamente 200.000 mortes e 19 milhões de anos perdidos ajustados pela incapacidade (*disability adjusted life years* [DALYs])anualmente (WHO, [s.d.])

<sup>40</sup> DALY é uma medida que almeja aferir o tempo perdido por morte prematura ou vivido em um estado não ótimo de saúde (ou incapaz). Para mais informações sobre essa medida, ver WHO (2020b).

Primeiro. O Capítulo almeja apresentar as repercussões das epidemias das arboviroses Dengue, Chikungunya, Zika na saúde e vida de brasileiro, para as economias familiares e o custo para o Estado. Limita-se a análise a essas 3 doenças em razão da importância e repercussão de recentes epidemias no território brasileiro nos últimos anos. A metodologia empregada nessa primeira seção do capítulo envolve a revisão de artigos científicos e relatórios de organismos internacionais de promoção da saúde, principalmente da Organização Mundial da Saúde (OMS).

O Segundo objetivo do Capítulo é descritivo. Almeja-se, através da revisão de relatórios e documentos da Organização Mundial de Saúde, extrair e apresentar algumas orientações e para a prevenção e controle das arboviroses (com destaque a Dengue, Chikungunya e Zika) em países com histórico de epidemias dessas doenças, tal como é o Brasil. Em seguida, alguns elementos que compõem os Programas e Diretrizes de Combate às arboviroses nacional e distrital serão destacados e detalhados.

A tarefa proposta para esse Capítulo, portanto, tem o objetivo de atender a necessidade, exposta no Capítulo 1 acima, de caracterizar objetivamente o problema público e a política pública correspondente e incidente sobre a efetividade do “direito fundamental à saúde” de grupos sociais, para que, em seguida, se possa, a partir do Capítulo 4, contribuir com proposições de reformas juridicamente exigíveis. Nesse sentido, ainda, o trabalho converge com a indicação de Howlett et. al. (2013, p. 193) segundo a qual vários estudos convergem ao sustentar que a implementação de uma política pública só pode ser compreendida e avaliada de modo útil se abarcar o exame dos atores envolvidos, recursos à disposição, a natureza do problema e as ideias que circulam entre os atores e entre o público.

Em outras palavras, as considerações deste capítulo servirão de base e subsídios para a aplicação da Análise Posicional, proposta pela Análise Jurídica da Política Econômica, sobre o Programa Distrital de Combate às Arboviroses nos anos de 2018 e 2019.

### **3.1 Considerações iniciais sobre as principais arboviroses transmitidas pelo *Aedes aegypti* no Brasil**

As arboviroses foram inicialmente consideradas problemas de saúde de menor importância para a mortalidade e incapacidade da população e, logo, não foram priorizadas por governos ao redor do globo, o que, por sua vez, resultou na desestruturação das pesquisas e do sistema público de saúde que as enfrentava. Contudo, nas últimas cinco décadas, a emergência das epidemias de dengue, Chikungunya, febre amarela e Zika demandou a mudança de curso de organizações e dos Estados para tentar frear a tendência de crescimento da incidência e disseminação descontrolada dessas doenças. Tem-se formado um consenso no sentido de que a prevenção de epidemias dessas doenças dependem de várias intervenções, além de pesquisa e experimentação para alcançar novas alternativas de ações profiláticas diante de novas dificuldades decorrentes de condições climáticas, dos novos hábitos da população, da resistência a inseticidas e dos processos de urbanização e globalização (GUBLER, 1998, 2011; WILDER-SMITH et al., 2017).

Nessa seção, apresentaremos aspectos relacionados às citadas arboviroses e que se referem ao ciclo de transmissão, sintomas, efeitos na saúde da população e nas economias locais. As informações expostas foram extraídas de estudos científicos colhidos de uma busca nos sítios eletrônicos do *Google Scholar*<sup>41</sup>, da *Pubmed*<sup>42</sup> e de repositórios, relatórios e artigos da Organização Mundial de Saúde e do Ministério da Saúde. Dados dos estudos citados pelas organizações de referência em saúde e por aqueles que contam com maior repercussão em termos de citações nas plataformas de busca foram priorizados.

O intuito dessa seção é expor brevemente a repercussão das doenças sobre a população e, com isso, indiciar algumas razões pelas quais as organizações internacionais e alguns governos têm empreendido esforços para criar programas e políticas de prevenção e combate a elas, refletindo a constatação de que são problemas públicos e demandam a ação estatal.

### 3.1.1 Dengue

---

<sup>41</sup> <https://scholar.google.com.br/>

<sup>42</sup> <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/>

Dengue é uma doença viral transmitida pela mordida de mosquitos, principalmente da espécie *Aedes aegypti*. É uma doença espalhada pelos trópicos e, por estar associada ao vetor *Aedes aegypti*, é influenciada por condições climáticas e ambientais de dispersão desse mosquito, que tende por ovos em recipientes artificiais plásticos, de vidro ou de borracha, que se encontram ao redor das casas (GUBLER, 1998; WORLD HEALTH ORGANIZATION, 2022). A Dengue se espalha, nas zonas urbanas, através do ciclo mosquito-humano-mosquito. Isso significa que, após a pessoa ser picada por um mosquito infectado, o vírus se reproduz no hospedeiro humano, que, no período de febre, pode ser picado por um outro mosquito que passa ser infectado com vírus, e, em seguida, pode transmiti-lo para outras pessoas (GUBLER, 1998; GUBLER; ROSEN, 1976).

Cumprindo indicar que a dengue pode atingir graus variados de severidade, desde uma condição subclínica (sem sintomas) até sintomas gripais severos, e, em casos extremos, complicações como hemorragia grave, falha nos órgãos e extravasamento do plasma (GUBLER, 1998; WORLD HEALTH ORGANIZATION, 2022).

No contexto brasileiro, a incidência da dengue aumentou em todas as regiões, embora os períodos epidêmicos ocorram em momentos diferentes. Há uma tendência de maiores picos epidêmicos e menores intervalos entre as epidemias (ANDRIOLI; BUSATO; LUTINSKI, 2020). No mesmo sentido, um estudo epidemiológico do próprio Ministério da Saúde (2017b) indica que o número de casos notificados no período de 2013 a 2016 superou o número de casos notificados na última década, sendo confirmados 2.300 óbitos pela doença no período.

O impacto na saúde dos brasileiros no período de 2000 a 2015, por consequência, foi aumentado substancialmente, com incremento das taxas perda de tempo de vida saudável por atingir um elevado número de pessoas de todas as faixas etárias, e por gerar incapacidade ou óbito em decorrência de infecção em crianças (ARAÚJO et al., 2017).

Além disso, o impacto econômico da incidência da dengue também tem sido significativo, seja da perspectiva societária (gastos ou prejuízos aos indivíduos) seja da perspectiva governamental, com variações relevantes entre as regiões. Estima-se que no período epidêmico de 2012-2013 o custo

financeiro, do ponto de vista da sociedade, foi de 1,212 milhão de dólares, considerando o ajuste dos casos não reportados (MARTELLI et al., 2015).

### 3.1.2 Chikungunya

Assim como a dengue, a Chikungunya (CHIKV) também é uma doença viral<sup>43</sup> transmitida aos humanos através da picada de mosquitos infectados (especialmente da espécie *Aedes aegypti*). A infecção por esse vírus geralmente causa febre e dor nas articulações, mas também pode causar dor de cabeça, náusea, cansaço e irritação na pele. A dor nas articulações é particularmente debilitante e tende a se estender por alguns dias e semanas (WORLD HEALTH ORGANIZATION, 2020a). Possui o mesmo ciclo de transmissão da dengue (humano-mosquito-humano).

A doença foi detectada nas Américas em outubro de 2013 na ilha de San Martin, no caribe. E a dispersão ocorreu de forma rápida. No fim do ano de 2015, um milhão de casos foram notificados nas américas. No Brasil, em setembro de 2014, o Ministério da Saúde confirmou a transmissão local (autóctone) no Amapá e em Feira de Santana (Bahia) (FARIA et al., 2016).

Segundo um estudo epidemiológico do Ministério da Saúde (2017a), a incidência da Chikungunya nos anos de 2015 e 2016 se concentraram na região nordeste, mas nesse último ano (2016) houve a dispersão para outras regiões do território.

Importa notar que a infecção causada pela Chikungunya não tem se mostrado fatal. Um estudo da Colômbia e Venezuela constatou que menos de 1% dos casos levaram os indivíduos infectado ao óbito (CARDONA-OSPINA et al., 2015). Noutro passo, tem-se verificado que a doença está associada a morbidades agudas e de tempo prolongado, como, por exemplo, reumatismo por 20 meses em média (RODRIGUEZ-MORALES et al., 2015).

Um revisão sobre estudo epidemiológicos do período de 2010 a 2019 indicou que a Zika e a Chikungunya têm causado impacto substancial, em termos de incidência, dispersão, mortalidade e morbidade, notadamente na Américas (PUNTASECCA; KING; LABEAUD, 2021).

---

<sup>43</sup> O vírus pertence ao gênero *Alphavirus* e à família *Togaviridae* (WORLD HEALTH ORGANIZATION, 2020a).

### 3.1.3 Zika

A Zika é uma doença causada pelo Zika vírus (ZIKV)<sup>44</sup>, que é transmitida principalmente por mosquitos, mas também por outras formas (MUSSO; GUBLER, 2016). Segundo a ficha técnica da doença, elaborada pela Organização Mundial de Saúde (2018), a maioria das pessoas infectadas não desenvolve sintomas. As pessoas infectadas que desenvolvem sintomas, em geral, percebem febre, irritação na pele, conjuntivite, dor muscular e articular, dor de cabeça e mal-estar.

Contudo, com a emergência da Zika em alguns territórios, percebeu-se a associação da doença com algumas complicações neurológicas. Enquanto na Polinésia Francesa a infecção foi relacionada com o desenvolvimento da Síndrome de Guillain-Barré (OEHLER et al., 2014), no Brasil se constatou a associação da doença com a microcefalia em recém-nascidos (SCHULER-FACCINI et al., 2016).

Uma revisão de artigos científicos constatou ainda que as evidências indicam a existência de uma importante associação da infecção pelo vírus da Zika na gravidez e a várias condições no desenvolvimento da criança, incluindo anormalidades na visão, audição, cognição e no musculoesquelético – que, em conjunto, tem sido denominadas de Síndrome Congênita associada à infecção pelo vírus Zika (CHAN et al., 2016).

Importa indicar também que em 2016, foram notificados 200 mil casos de Zika no Brasil, com três óbitos, e o aumento de casos da síndrome de Guillain-Barré (BRASIL, 2017c). Ademais, os números relacionados a microcefalia cresceram substancialmente durante o surto do vírus. A média anual dessa condição no período de 2000 a 2014 foi de 164 casos e, em 2015, ano do surto da doença, constatou-se 1.608 casos de microcefalia (MARINHO et al., 2016).

---

<sup>44</sup> Zika vírus (ZIKV) é do gênero *Flavivirus* e da família *Flaviviridae*. Para mais informações, ver Musso e Gubler (2016).

### **3.2 Orientações da Organização Mundial de Saúde e a especificação de componentes do Programa de Combate às Arboviroses segundo as Diretrizes Nacionais**

Após as considerações iniciais sobre a incidência das arboviroses no Brasil, serão destacadas algumas orientações da OMS para o controle e enfrentamento desse problema de saúde público. Em seguida, aspectos dos Programas e Diretrizes de Combate às Arboviroses nacional e distrital serão evidenciados para fins da aplicação da Análise Posicional sobre o PCA-DF que será exposta no Capítulo 4.

#### **3.2.1 Orientações da Organização Mundial de Saúde (OMS) para o controle das arboviroses relacionadas ao vetor *Aedes***

Com a reemergência de epidemias de dengue, Zika, Chikungunya e febre amarela, a Organização Mundial de Saúde (OMS) tem editado Planos, Relatórios e Documentos para os países a fim de orientá-los na prevenção e controle das doenças e atendimento aos casos. A OMS descreve as intervenções existentes para a prevenção e controle das arboviroses e a orientação sobre a utilização de abordagem integrada (WORLD HEALTH ORGANIZATION, 2009, 2011, 2012; WORLD HEALTH ORGANIZATION. REGIONAL OFFICE FOR THE EASTERN MEDITERRANEAN, 2017; WORLD HEALTH ORGANIZATION; UNICEF/UNDP/WORLD BANK/WHO SPECIAL PROGRAMME FOR RESEARCH AND TRAINING IN TROPICAL DISEASES, 2017).

A OMS (2011, p. 75) julga que as arboviroses são dependentes do controle do *Aedes aegypti*, considerando que a vacina não está disponível a todas elas, e que não há medicamentos específicos para o tratamento da infecção. E, para um controle bem-sucedido do vetor, é essencial focar na redução de locais da larva com cooperação de setores de fora da saúde, e ainda assegurar o comprometimento e entendimento da comunidade. Há, segundo a OMS, a necessidade de adotar uma abordagem integrada com vários métodos seguros, eficientes e ambientalmente aceitáveis. Além disso, a abordagem tem de ser de longo prazo e sustentável.

No livro *Comprehensive Guidelines for Prevention and Control of Dengue and Dengue Haemorrhagic Fever (Ibidem)*, há a apresentação sintetizada das principais intervenções para o controle da dengue e das arboviroses relacionadas ao *Aedes aegypti*. As intervenções são agrupadas em 4 grupos: Manejo ambiental<sup>45</sup>, Controle Biológico<sup>46</sup>, Controle Químico<sup>47</sup> e Sistemas de informação geográfica.

Essas intervenções devem ser utilizadas de forma integrada, sendo selecionadas partir do conhecimento da realidade local sobre vetores, doenças e determinantes (WORLD HEALTH ORGANIZATION, 2012, p. 3–4), a fim de que os recursos sejam otimizados.

Ainda, a OMS incentiva a colaboração de outros setores para além do setor de saúde, como os setores de educação, construção civil, agricultura e meio ambiente. Segundo a organização, essa colaboração oferece ganhos de eficiência e sustentabilidade ecológica do controle das arboviroses (WORLD HEALTH ORGANIZATION, 2011, p. 93).

### **3.2.1.1 Papel do direito para a abordagem de controle vetorial da OMS**

A OMS (2011) indica que a implementação da abordagem proposta pela organização deve ser alicerçada institucionalmente através do direito. No caso, as leis devem constituir os componentes de controle e prevenção dos programas, estabelecer que as arboviroses sejam doenças de notificação obrigatória, cobrir todos os aspectos do saneamento ambiental, constituir um plano de ação para órgãos e ministérios.

Para além do mais, legislação deve contemplar a coordenação intersetorial entre ministérios para evitar implementação individual de

---

<sup>45</sup> Como medidas de manejo ambiental, a OMS considera a melhoria do acesso à água encanada, a correção e manutenção de encanamentos, a construção de casas e edifícios que evitam o acúmulo de água, o manejo de resíduos sólidos, a manutenção de estruturas públicas e adoção de medidas de proteção individual (WORLD HEALTH ORGANIZATION, 2011, p. 75–80).

<sup>46</sup> As medidas de controle biológico são baseadas na introdução de organismos para atacar, parasitar, competir ou reduzir espécies de *aedes aegypti*. Utilizam-se peixes em alguns containers de grande escala de armazenamento de água, bactérias, crustáceos, armadilhas de ovos (Ibidem, p. 80-83).

<sup>47</sup> Dentre os controles químicos, há os larvicidas químicos, os reguladores de crescimento do inseto, e o denominado fumacê (Ibidem, p. 83-85).

programas e criar mudanças negativas que criam perigos para as condições de saúde pública (WORLD HEALTH ORGANIZATION, 2011, p. 102)

Em outra passagem, a OMS indica que os elementos centrais da abordagem devem ter o suporte da legislação e regulação, incluindo os componentes de pesquisa e análise situacional, fixação de objetivos por programas locais e nacionais, seleção de instrumentos, desenvolvimento e criação dos arranjos institucionais, com a discriminação de responsabilidades aos órgãos, além de promoção da comunicação entre os níveis e setores do governo. Além disso, a lei deve suportar os recursos e a promoção da capacidades institucionais necessárias as políticas de combate ao vetor (WORLD HEALTH ORGANIZATION, 2012, p. 4).

### **3.2.1.2 Considerações sobre as diretrizes da OMS para o estudo jurídico**

Os guias da OMS servem para orientar os governos na tarefa de enfrentar às arboviroses que incidem sobretudo sobre os territórios tropicais do globo. Essas orientações servirão de base para a indicação de reformas ao Programa de Combate às arboviroses do Distrito Federal (PCA-DF) que será analisado no Capítulo 4.

Na próxima seção, nos debruçaremos sobre alguns pontos do Programa Nacional de Controle da Dengue e de outras diretrizes nacionais, as quais também fornecem parâmetros e detalhamentos sobre a atuação dos governos para reduzir os riscos e danos de epidemias de Dengue, Chikungunya e Zika.

### **3.2.2 Programa Nacional de Controle da Dengue e outras diretrizes nacionais**

O Programa Nacional de Controle da Dengue (PNCD) foi instituído pela Portaria do Ministério da Saúde nº 1.347 de 24 de julho de 2002<sup>48</sup> (BRASIL, MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2002). A partir da referências infralegais, a

---

<sup>48</sup> A Portaria nº 1.347 foi substituída pela Portaria nº 1.933, de 09 de Outubro de 2003 do Ministério da Saúde. Atualmente o PNCD encontra previsão nos arts. 257 e seguintes da Portaria de Consolidação do Ministério da Saúde nº 5, de 29 de setembro de 2017 (BRASIL, MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2017).

Fundação Nacional de Saúde (FUNASA) editou um documento que especifica as diretrizes e componentes do PNCD (2002). Esse documento da FUNASA indica que o PNCD incorpora lições de experiências nacionais e internacionais de controle da dengue. Adota algumas diretrizes, como

a elaboração de programas permanentes, [...] a utilização de instrumentos legais que facilitem o trabalho do poder público na eliminação de criadouros; [...] a atuação multissetorial por meio do fomento à destinação adequada de resíduos sólidos e a utilização de recipientes seguros para armazenagem de água (*ibidem*, p.4)

A partir dessas premissas, o PNCD apresenta seus objetivos e metas. O PNCD tem como objetivos a redução da infestação pelo *Aedes aegypti*, a redução da incidência da dengue e a redução da letalidade por febre hemorrágica da dengue. Para cada objetivo, o Programa estabeleceu uma meta. Observa-se o quadro com os objetivos e metas correspondentes elaboradas a partir do plano.

Quadro 1 – Objetivos e Metas do PNCD

Objetivos	Metas
Reduzir a infestação do <i>aedes aegypti</i>	Reduzir a menos de 1% a infestação predial em todos os municípios;
Reduzir a incidência da Dengue	Reduzir em 50% o número de casos de 2003 em relação a 2002 e, nos anos seguintes, 25% a cada ano;
Reduzir a letalidade por febre hemorrágica da dengue	Reduzir a letalidade por febre hemorrágica de dengue a menos de 1%.

Fonte: elaborado pelo autor com base em Brasil (2002)

Em seguida, o PNCD passa a descrever os 10 componentes<sup>49</sup>. Dentre os componentes descritos no PNCD, convém destacar, para fins da análise que será realizada no Capítulo seguinte, a “Vigilância Epidemiológica”, o “Controle ao Vektor”, as “Ações de saneamento ambiental” e a “Capacitação de Recursos Humanos”.

A Vigilância Epidemiológica é o componente do PNCD cujo objetivo é detectar precocemente a circulação do vírus. Esse componente se subdivide em quatro subcomponentes – dentre os quais convém destacar a vigilância de casos e a vigilância entomológica (*Ibidem*, p.5). A vigilância de casos consiste na detecção dos casos das doenças, através do Sinan como sistema de

<sup>49</sup> O PNCD indica que cada unidade da Federação deve adequar as ações de acordo com as especificidades locais, com a faculdade de elaborar planos sub-regionais, em sintonia com o Programa Nacional (*Ibidem*, p.4). Essa orientação se amolda ao que tem se preconizado pela Organização Mundial de Saúde.

notificação dos casos de forma obrigatória (*Ibidem*). A vigilância entomológica, por sua vez, consiste no monitoramento dos índices de infestação por *Aedes Aegypti* para subsidiar a execução de ações para eliminação dos criadouros (*Ibidem*, p. 6).

O componente “Controle ao Vetor” é essencial à persecução da meta do PNCD de manter os índices de infestação do *Aedes aegypti* em imóveis inferior a 1%. Para tanto, o Programa prevê um conjunto de ações de combate ao vetor. Destaca-se, no caso, a estruturação das secretarias estaduais e municipais de Saúde com equipamento de combate ao vetor, como veículos e computadores, o monitoramento do quantitativo de pessoal envolvido nas ações de combate e a avaliação de efetividade de larvicidas (*Ibidem*, p. 7).

O Programa também prevê ações de saneamento ambiental para controlar o *Aedes aegypti*. Trata-se de medidas para garantir o fornecimento de água, coleta e destinação adequada dos resíduos sólidos e correta armazenagem.

Por fim, o PNCD prevê a capacitação de profissionais para atuação em operação de combate ao vetor (26.000 Agentes de Controle de Epidemias e 166.487 Agentes Comunitários de Saúde), supervisão das operações, técnicos de vigilância epidemiológica, profissionais para ações de saneamento ambiental e para comunicação e mobilização social (*Ibidem*, p. 10).

### **3.2.3 Diretrizes Nacionais para a Prevenção e Controle de Epidemias de Dengue**

O Ministério da Saúde, através da Secretaria de Vigilância em Saúde e em cooperação com o Conselho Nacional de Secretários de Saúde (Conass) e o Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde (Conasems), editou em 2009 as Diretrizes Nacionais para a Prevenção e Controle de Epidemias de Dengue, cujo objetivo é possibilitar a adequação de planos estaduais e municipais de controle da dengue (BRASIL, 2009, p. 6–7).

As diretrizes definem como objetivo geral a tarefa de “evitar a ocorrência de óbitos por dengue” e prevenir e controlar processos epidêmicos (*ibidem*, p. 13). Nesse documento, há um detalhamento das ações que

constituem um programa de combate às arboviroses, desde a assistência aos casos ao controle de vetor e ao aspecto orçamentário. Dentre as ações especificadas, para o presente estudo, convém destacar os seguintes pontos.

No que se refere à vigilância epidemiológica, o documento faz alusão a Portaria GM/MS nº 5 de 21 de fevereiro de 2006 para indicar que a dengue é um agravo de notificação compulsória, sendo que todos os casos suspeitos devem ser reportados à Vigilância Epidemiológica local (*Ibidem*, p. 47).

Para além da notificação dos casos, as diretrizes preconizam a adoção de medidas de cooperação com vigilância entomológica e com o controle vetorial para que se investigue os primeiros casos de infestação de *aedes aegypti* em uma área e promova a eliminação de potenciais criadouros (*Ibidem*, p. 47 e ss).

As Diretrizes indicam que o controle vetorial é uma atividade que, dada a complexidade dos fatores, depende de uma atuação intersetorial, isto é, uma atuação que vá além do que incumbe aos profissionais de saúde (*Ibidem*, p. 53).

Há a descrição de atividades necessárias ao controle de vetor a depender do estado de infestação município. Em geral, compreendem a pesquisa larvária amostral e levantamentos rápidos de índices entomológicos (LIRAA)<sup>50</sup>, visitas em imóveis, articulação com o setor de limpeza urbana para que promova a correta destinação de resíduos sólidos, além de atividades de educação e comunicação para a população (*Ibidem*, p. 54 e ss).

Para além disso, as diretrizes especificam métodos de controle do vetor, como ações de manipulação de fatores ambientais, o reforço na destinação adequadas de pneus, a vedação com telas de caixas e depósitos de água. Há também a indicação de método de controle biológico e o uso de métodos de controle químico (inseticidas) (*Ibidem*). Para a realização dessas atividades, o Ministério da Saúde orienta que haja um agente de controle de

---

<sup>50</sup> Trata-se de um “método de amostragem que tem como objetivo principal a obtenção de indicadores entomológicos, de maneira rápida” (BRASIL, 2009, p. 73). O LIRAA possibilita o levantamento de índices rápidos de infestação do *Aedes aegypti*. Após o levantamento, atribui-se a classificação de determinada região em níveis, sendo satisfatório o índice infestação em imóveis inferior a 1%, nível de alerta o índice que varie de 1% a 3,9% e em risco o nível superior a 3,9%, conforme preconizado pelo Programa Nacional de Controle da Dengue (*Ibidem*, p. 74-75).

endemia para cada 800 a 1.000 imóveis e que haja um agente comunitário de saúde para cada 750 pessoas (BRASIL, 2009, p. 63 e 69).

### **3.2.4 Plano integrado em Saúde para Prevenção, controle e enfrentamento da dengue e outras arboviroses do Distrito Federal para os anos de 2018 e 2019**

Em consonância com as diretrizes nacionais, para organizar as competências e atividades de combate às arboviroses, a Secretaria de Estado em Saúde do Distrito Federal estruturou o “plano integrado em Saúde para Prevenção, controle e enfrentamento da dengue e outras arboviroses” (DISTRITO FEDERAL, 2018b).

O plano foi estruturado em 5 níveis de resposta/cenários de risco que são estabelecidos a partir dos cenários epidemiológicos e entomológicos do Distrito Federal<sup>51</sup>. Em cada nível, o programa estabelece um protocolo de ação para órgãos e serviços de saúde do distrito Federal.

Para além dos níveis de resposta, plano indica que está estruturado em quatro eixos estratégicos – Vigilância em Saúde, Assistência à Saúde, Mobilização e Comunicação em Saúde, Capacitação e Educação Permanente. Como se pode observar, os eixos estratégicos equivalem aos componentes descritos no PNCD e nas Diretrizes Nacionais para a Prevenção e Controle de Epidemias de Dengue, embora detalhem as ações e competências no nível regional.

## **3.3 Considerações Finais do Capítulo**

---

<sup>51</sup> Os níveis de resposta são assim definidos:

Nível 0 – Preparação: incidência menor que 100 casos por 100.000 habitantes ao mês e estável.

Nível 1 – Ativação: incidência em ascensão por 3 semanas consecutivas e/ou quando o índice de infestação predial (IIP) ultrapassar o limite de 1%.

Nível 2 – Incremento: incidência em ascensão por 4 semanas ou com a ocorrência de notificação de casos grave suspeito ou com suspeita de óbito

Nível 3 – Intensificação: Incidência ultrapassa o limite superior do canal endêmico com transmissão sustentada, ou seja, dobrar o número de casos em relação à semana anterior e; o Mortalidade por dengue nas últimas 4 semanas for maior ou igual a 0,06/100 mil habitantes (2 óbitos no DF e 1 óbito na Região de Saúde).

Nível 4 – Emergência: Incidência ultrapassa o limite superior do canal endêmico com transmissão sustentada, ou seja, dobrar o número de casos em relação à semana anterior e; o Mortalidade por dengue nas últimas 4 semanas for maior ou igual a 0,13/100 mil habitantes (4 ou mais óbitos no DF e 2 ou mais óbitos na Região de Saúde).

Ao longo do Capítulo, foram expostas algumas informações sobre a dispersão e incidência das arboviroses (Dengue, Chikungunya e Zika) no território brasileiro nos últimos anos. Em seguida, orientações da OMS aos governos para a prevenção e controle das arboviroses foram destacadas. No mesmo sentido, alguns aspectos (objetivos, metas e componentes) dos Programa e Diretrizes de Combate as arboviroses do Brasil e do Distrito Federal foram evidenciadas. Essas informações serão utilizadas na elaboração de índices e na formação de parâmetros jurídicos de componentes do PCA-DF no âmbito da Análise Posicional que será exposta no Capítulo a seguir.

#### **CAPÍTULO 4 ANÁLISE POSICIONAL DA POLÍTICA DE SAÚDE DE PREVENÇÃO E ENFRENTAMENTO ÀS ARBOVIROSES NO DISTRITO FEDERAL**

Como visto no Capítulo 1, a AJPE sustenta que o uso de instrumentos quantitativos deve servir para promover o bem dos indivíduos e grupos sociais, ou seja, a efetividade de seus direitos fundamentais, e, para tanto, é recomendável que incorpore valores de justiça em sua composição (CASTRO, 2019).

A análise calcada em parâmetros jurídicos tem o objetivo de incutir, na estrutura de determinada política pública, pressupostos de produção de estruturas de utilidade que deem suporte institucional às expectativas dos cidadãos acerca da efetividade de seus direitos (CASTRO, 2021; CASTRO; LIMA, 2018, p. 176).

Uma das ferramentas analíticas concebidas no âmbito da AJPE é a Análise Posicional. Essa análise se apropria das reflexões e ideias de Desrosières (1990) discutidas no Capítulo 2, notadamente em relação ao modo como se constrói objetos estatísticos (CASTRO, 2021, p. 17). No caso, a abordagem sustenta que o analista deve proceder à “decomposição analítica” de um direito, que corresponde “à identificação de vários tipos de “conteúdos relacionais” (padrões de conduta) envolvidos na produção da *experiência de fruição empírica* do direito em questão” (CASTRO, 2018c, p. 128). Com a identificação dos componentes relacionados ao direito subjetivo considerado no aspecto da sua efetividade, a AJPE também indica que o analista pode examinar “Dispositivos de agregação de interesses” – aparatos intelectuais e técnicos – que influenciam a experiência de fruição desse direito . Ao fim, se espera que o analista possa recomendar reformas às políticas e arranjos institucionais, caso se constate discrepâncias entre a experiência de fruição do direito, nos aspectos pesquisados, e a expectativa de fruição dos titulares desse direito (CASTRO, 2018c, p. 132–133).

No presente Capítulo, Análise Posicional será aplicada ao Programa de Combate às Arboviroses no Distrito Federal (PCA-DF) nos anos de 2018 e 2019.

Serão utilizadas as informações dos Programas Nacional e Distrital relacionados ao enfrentamento das arboviroses apresentados no Capítulo 3,

bem como os parâmetros e orientações preconizadas pela OMS e pelo Ministério da Saúde.

Aspectos metodológicos acerca do levantamento e processamento de informações serão apresentados no decorrer do Capítulo.

Ao final, serão discutidos os resultados encontrados e apontadas algumas implicações sobre o programa em análise. Ademais, indicaremos algumas limitações metodológicas e as potencialidades de robustecer o empreendimento analítico.

#### **4.1 Pressupostos, Categorias Jurídicas e etapas da Análise Posicional**

A descrição da Análise Posicional pode ser encontrada em Castro (CASTRO, 2018b, 2018c). Ademais, aplicações do procedimento foram empregadas por alguns analistas e juristas e servem como referências (Ver, por exemplo, Castro e Ferreira (2018), Castro e Castro (2020), Henrique (2018), Kerth (2018), Moreira e Castro (2020).

Nesses escritos, é possível verificar que o desenvolvimento do procedimento se dá em etapas, a seguir descritas.

Primeiro. O analista deve identificar a política pública que possui aspectos controvertidos, isto é, a qual necessita de avaliação e possivelmente reformas. Segundo. há de se verificar qual é o direito correlato afetado pela política controvertida (CASTRO, 2018c, p. 127).

Terceiro. A análise prossegue com a identificação dos componentes relacionais (ou prestacionais). Tais componentes correspondem a padrões de ação, efetivos ou esperados, que relacionam o(a) titular do direito a outros membros da sociedade ou organizações, inclusive burocracias do Estado, e são formados a partir de “pactos sociais” ou dos conteúdos de contratos, sendo assim subjacentes à experiência de fruição do direito. Essa etapa é denominada “decomposição analítica do direito” em seu aspecto de fruição e se pauta no pressuposto de que os componentes prestacionais viabilizam (ou frustram) na prática a fruição do direito subjetivo identificado (CASTRO, 2018c, p. 128).

Quarto. Após identificação dos componentes relacionais, estes são “quantificados” ou “mensurados”, a partir de dados e informações produzidos

pelo pesquisador ou colhidos de levantamentos e bases de autoridades e especialistas (*Ibidem*).

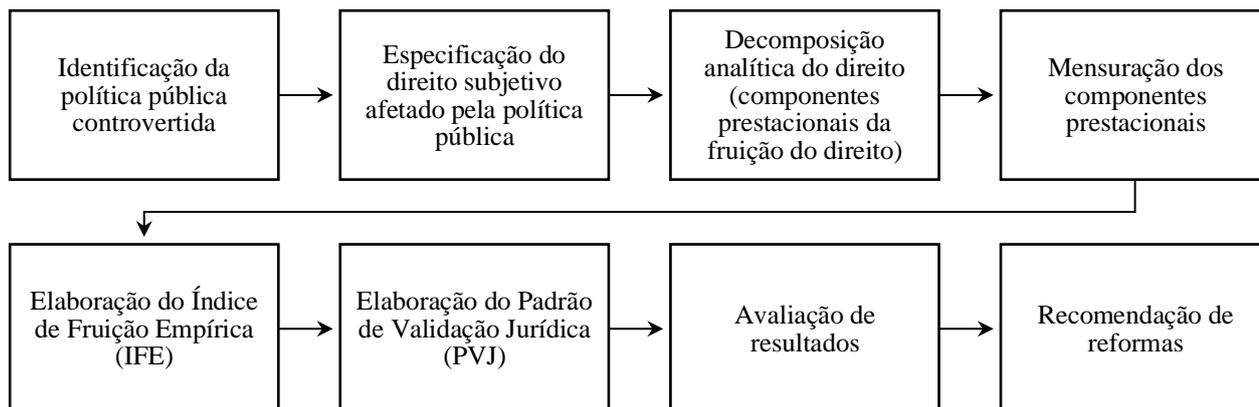
Quinto. Os componentes prestacionais “quantificados” são incorporados a uma fórmula, que constituirá o “Índice de Fruição Empírica” (IFE) do direito em análise, na situação empírica de referência (*Ibidem*, p. 129).

Sexto. A análise prossegue com a elaboração de “padrão de validação jurídica” (PVJ), que corresponde ao *parâmetro* que expressa a fruição, proposta como satisfatória, do direito no contexto focalizado. O PVJ deve refletir as expectativas de fruição direito formadas por seus titulares. A elaboração do PVJ conserva a mesma estrutura formal do IFE e resultar de pesquisas participativas e/ou práticas de governança experimentalista (SABEL; ZEITLIN, 2012). Na falta de dados sobre as opiniões dos titulares, O PVJ também poderá ser determinado, em certos casos, a partir de recomendações e metas contidas em lei ou em diretrizes apresentadas por organizações internacionais (CASTRO, 2018c, p. 131; CASTRO; LIMA, 2018, p. 177), sendo importante aí a consideração a respeito da existência de legítimos, relevantes e amplos consensos científicos. Outra forma de construir o PVJ se dá a partir de análises comparadas em determinadas populações onde se considera justa a fruição de determinado direito (*Ibidem*, p. 130-132). Nesse ponto, convém indicar que o analista deve justificar o modo como define os parâmetros de validação jurídica, ciente que servirão de molde e referência aos padrões de conduta (componentes relacionais) abrangidos pela fruição do direito e referidos à política em análise, conforme discutido no Capítulo 2.

Sétimo. Após a comparação entre o IFE e o PVJ, havendo discrepância entre ambos, o analista deve prosseguir com proposição fundamentada de reformas à política pública, almejando assegurar a fruição do direito (*Ibidem*, p. 132).

Para fins didáticos, colaciona-se o seguinte diagrama contendo as etapas da Análise Posicional.

*Figura 1 - Etapas da Análise Posicional*



Fonte: Cavalcante Noé de Castro e Castro (2020).

Após a descrição das etapas da Análise Posicional, é oportuno apresentar algumas considerações adicionais. Como visto, o Padrão de Validação Jurídica (PVJ) corresponde a um parâmetro de fruição de um direito que realize, ao menos proximamente, as expectativas dos titulares. Nessa fase, a AJPE valoriza a participação dos beneficiários da política pública e a criação de mecanismos para aferição dessas preferências, como a constituição de fóruns e meios de coletar as opiniões do público. A partir desse referencial é que se orientam reformas das políticas a fim de que a estrutura dessas políticas convirja com as expectativas dos titulares do direito considerado. Logo, a abordagem projeta uma concepção “concreta” dos parâmetros justos da política pública, rejeitando, pois, os discursos vazios e formais ou especulativos e idealizantes acerca dos direitos fundamentais (CASTRO, 2018c, p. 132–134).

Além disso, o procedimento torna possível a constatação de deficiências empíricas e potencialidades de uma política em um determinado contexto, o que tende a alinhar a abordagem às noções de redução dos obstáculos à experimentação e à descoberta de Sabel e Reddy (2006) e de desenvolvimento centrado no “aprendizado” institucional, defendido também pelo movimento do Novo Direito e Desenvolvimento (TRUBEK, 2008, p. 8).

## 4.2 Objeto da Análise

Como já indicado, a dissertação se concentra na análise do Programa de Combate às arboviroses no Distrito Federal nos anos de 2018 e

2019. Em suma, o programa está relacionado à fruição do direito à saúde da população. O aspecto controvertido da política decorre da constatação que as arboviroses têm tido maior dispersão e incidência no território brasileiro e do Distrito Federal nos últimos anos, como exposto no Capítulo 3.

Cumpre indicar que o recorte temporal se dá em virtude dos seguintes fatores. Em primeiro lugar, os anos de 2018 e 2019 correspondem ao período abrangido pelo Programa de Combate às arboviroses no Distrito Federal (DISTRITO FEDERAL, 2018b). Segundo. O período analisado é posterior ao crescimento da incidência da Dengue e Chikungunya no Brasil e no Distrito Federal (BRASIL, 2017b, 2017a). Terceiro. O lapso temporal é anterior à emergência da Covid-19 no território nacional, o que, por notoriedade, constituiu um período atípico nas práticas sociais e da Administração Pública. Quarto. Dados relativos aos componentes prestacionais dos anos de 2018 e 2019 do Programa estão disponíveis em sítios eletrônicos com acesso público.

#### **4.3 Recortes geográficos por Regiões de Saúde do Distrito Federal**

A análise se concentra sobre o território do Distrito Federal. As informações levantadas serão relacionadas à divisão da área do Distrito Federal em 7 (sete) Regiões, as quais correspondem às 7 (sete) Regiões de Saúde do Distrito Federal estabelecidas no Decreto nº 37.057 de 14 de outubro de 2016 (DISTRITO FEDERAL, 2016) e no Decreto nº 38.982 de 10 de abril de 2018 (DISTRITO FEDERAL, 2018a).

As Regiões de Saúde abrangem grupos de Regiões Administrativas (RAs) adjacentes. O quadro e a figura dispostos abaixo demonstram como são compostas as Regiões de Saúde.

Quadro 2 – Distribuição das Regiões Administrativas nas sete Regiões de Saúde conforme Decretos nº 37.057/2016 e 38.982/2018.

Região de Saúde	Região Administrativa	
CENTRAL	RA1 - Brasília (Asa Norte)	RA18 - Lago Norte
	RA1 - Brasília (Asa Sul)	RA 22 - Sudoeste/Octogonal
	RA11 - Cruzeiro	RA 23 - Varjão
	RA16 - Lago Sul	
CENTRO-SUL	RA8 - N. Bandeirante	RA 21- R. Fundo II
	RA10 - Guarã	RA 24 -Park Way
	RA17 - R. Fundo I	RA 25 - SCIA (Estrut.)
	RA19 - Candangolândia	RA 29 - S.I.A
NORTE	RA5 - Sobradinho I	RA 26 - Sobradinho II
	RA 6 - Planaltina	RA 31 - Fercal
SUL	RA2 - Gama	RA13 - Santa Maria
LESTE	RA7 - Paranoá	RA 27- Jd. Botânico
	RA14 - São Sebastião	RA 28 - Itapoã
OESTE	RA4 - Brazlândia	RA9 - Ceilândia
	RA 32 – Sol Nascente/ Pôr do Sol (*)	
SUDOESTE	RA3 - Taguatinga	RA 20 - Águas Claras
	RA12 - Samambaia	RA 30 - Vicente Pires
	RA15 - Recanto das Emas	RA 33 - Arniqueira (**)

Fonte: Distrito Federal (2019a) com base no Decreto nº 37.057 de 14/01/2016, Decreto nº 38.982, de 10/04/2018, Lei nº 6.359 de 14/08/2019 e Lei nº 6.391 de 30/09/2019

Figura 2 – Mapa das Regiões de Saúde do Distrito Federal contendo as Regiões Administrativas



Fonte: Distrito Federal (2019a) com base no Decreto nº 37.057 de 14/01/2016, Decreto nº 38.982, de 10/04/2018, Lei nº 6.359 de 14/08/2019 e Lei nº 6.391 de 30/09/2019

A análise se apropria da divisão em Regiões de Saúde para exposição e processamento de dados, pois (i) mostra-se conveniente, considerando que os serviços de Saúde do Distrito Federal estão organizados segundo essa estrutura administrativa e (ii) tem o potencial de representar especificidades regionais mais acuradas do que a análise total do Distrito Federal e (iii) mostra-se menos complexa do que a análise individualizada de cada Região Administrativa.

A análise por regiões está em consonância com a orientação da Organização Mundial de Saúde, a qual preconiza que a abordagem de enfrentamento ao vetor de arboviroses deve se adequar às especificidades locais, considerando as características geográficas, meteorológicas, aspectos culturais e de organização urbana (WORLD HEALTH ORGANIZATION, 2011, 2012).

#### **4.4 Decomposição analítica do direito à saúde em seu aspecto de fruição, no que se refere ao enfrentamento das arboviroses, e estruturação do Índice de Fruição Empírica (IFE)**

Após a indicação da política controvertida e do direito correlato, a Análise Posicional deve proceder à atividade de identificação dos componentes relacionais do direito em um contexto delimitado, no caso, o direito à saúde da população do DF no que se refere especificamente à proteção contra as arboviroses.

A dispersão e incidência de arboviroses como a Dengue, Chikungunya e Zika estão relacionadas a um complexo grupo de fatores. Os fatores centrais são a falta de vontade política, urbanização, processos típicos da globalização, mudanças de hábito da população (GUBLER, 2011), além da resistência crescente do *Aedes aegypti* a inseticidas e das novas condições climáticas (LIU-HELMERSSON et al., 2014; WILDER-SMITH; GUBLER, 2008).

De forma mais específica, o adensamento populacional em certas áreas urbanas – nas quais, muitas vezes, os moradores não são servidos de acesso regular à água e esgoto e coleta de lixo – fornece condições ideais para a proliferação do mosquito *Aedes aegypti*, principalmente nas zonas tropicais (GUBLER, 1998, 2011). Contatou-se, ainda, que outros aspectos de ordem social e econômica, como o nível de violência urbana (MACCORMACK-

GELLES et al., 2018), a desigualdade econômica de classes e grupos sociais e no acesso a serviços públicos (HUMAN RIGHTS WATCH, 2017; MOCELIN et al., 2020; PAIXÃO et al., 2015) também tiveram correspondência com um maior impacto de incidência e dispersão das arboviroses.

Assim, a decomposição analítica do programa de combate às arboviroses deveria abranger um amplo espectro de componentes.

No entanto, para o presente trabalho, foi necessário levantar dados e informações mais imediatos relacionados aos componentes/fatores que afetam a proliferação do mosquito *Aedes aegypti* e o atendimento aos pacientes infectados com as doenças. Em razão do escopo e dos recursos disponíveis a esse empreendimento, a abrangência da decomposição analítica se dá sobre aqueles dados disponíveis, oriundos de canais de transparência do Governo do Distrito Federal e disponíveis na *internet*, como também informativos entomológicos e estudos feitos e divulgados pela própria Administração Pública<sup>52</sup>.

Assim sendo, no presente trabalho, para fins de demonstração da Análise Posicional, exploraremos os seguintes componentes relacionais:

1. Frequência anual do índice de infestação satisfatório do *Aedes aegypti* em imóveis segundo o PNCD (Variável *F*).
2. Proporção de pessoas em domicílios sem entulho ao redor (Variável *E*)
3. Proporção de pessoas em domicílios com acesso aos serviços coletivos urbanos de água, esgoto, coleta de lixo e energia (Variável *S*)
4. Densidade de Agentes Comunitários de Saúde (Variável *C*)
5. Densidade de Agentes de Vigilância Ambiental em Saúde (Variável *V*)

Esses componentes abrangem fatores essenciais ao Programa de enfrentamento às arboviroses, como a vigilância entomológica (refletida nas variáveis *F*, *C* e *V*), a vigilância epidemiológica (refletida na variável *C*), a adoção de medidas de controle do vetor e de seus reflexos na infestação

---

<sup>52</sup> As fontes de dados e informações serão indicadas nas seções específicas referente a cada componente.

predial (refletida nas variáveis F, C e V), a mobilização e educação da população (refletidas nas variáveis C e V), além da articulação com outros setores para a providência de serviços coletivos urbanos e saneamento ambiental (refletida nas variáveis E e S).

Assim, os componentes indicados compõem ou refletem elementos prestacionais necessários para a fruição do direito à saúde de cuja efetividade resultem a prevenção e o atendimento às populações concreta ou potencialmente atingidas por arboviroses no Distrito Federal.

As variáveis acima descritas serão incorporadas à estrutura do Índice de Fruição Empírica (IFE), que expressará a fruição do direito à saúde (quanto ao aspecto de prevenção às arboviroses de populações do DF) e agrega os fatos pesquisados. Seguindo o exemplo de Sullivan e Meigh (2003)<sup>53</sup>, a Fórmula do IFE (1) agrega cinco componentes relacionais e pode ser expressa pela seguinte equação:

$$IFE = \frac{F + E + S + C + V}{5} \quad (1)$$

É oportuno já destacar que todas as variáveis resultam, elas mesmas, de fórmulas (portanto, são indicadores compostos) em que os resultados tendem a variar de 0 a 1<sup>54</sup>.

#### 4.5 Mensuração dos Componentes prestacionais

Nas próximas subseções, serão expostas as mensurações de cada uma das variáveis referentes às Regiões de Saúde do Distrito Federal.

##### 4.5.1 Frequência anual do índice de infestação satisfatório do *Aedes aegypti* em imóveis segundo o PNCD (Variável F).

A vigilância entomológica e controle de vetores são componentes comuns dos Programas de Combate à Dengue Nacional e Distrital (BRASIL,

<sup>53</sup> Citados e reproduzidos em Castro (2019, p. 108-109).

<sup>54</sup> O valor de piso "0" se aplica a todas as variáveis. Nada obstante, o valor "1" – correspondente ao parâmetro ideal (assunto tratado na seção 4.6) – é o valor máximo possível para as variáveis "F", "E" e "S", mas não é o valor máximo possível para as variáveis "C" e "V".

2002). Nota-se que o Ministério da Saúde confere especial importância a esses componentes, posto que elege como uma das três metas do PNCD a redução da infestação predial a menos de 1% em todos os municípios brasileiros (*Ibidem*, p. 4).

Para a viabilização do controle entomológico, o Ministério da Saúde (2013) estimulou os entes federados a adotarem o Levantamento de Índice rápido do *Aedes aegypti* (LIRAA). O LIRAA consiste em uma metodologia para a verificação rápida, por amostragem, da quantidade de imóveis com a presença de recipientes com larvas do vetor das arboviroses (Dengue, Chikungunya, Zika e Febre Amarela)<sup>55</sup>. O método possibilita o levantamento de forma regular da infestação do Mosquito em determinada região e, assim, fornece informações às ações de mobilização social, manejo ambiental e controle químico do *Aedes aegypti*.

Dentre os indicadores podem ser formulados a partir do LIRAA encontra-se o índice infestação predial (IIP), que corresponde ao percentual de imóveis com a presença de larvas de *Aedes aegypti* sobre o total de imóveis (*Ibidem*, p. 19-20).

Em consonância com as Diretrizes do Ministério da Saúde (2009), o Distrito Federal adotou o LIRAA para verificar a infestação do *Aedes aegypti* nas Regiões Administrativas do Distrito Federal em quatro avaliações anuais durante os anos de 2018 e 2019.

Os índices desses levantamentos que serão utilizados no presente trabalho, conforme descrito a seguir.

#### **4.5.1.1 Metodologia e estruturação do indicador F**

---

<sup>55</sup> O LIRAA consiste na colheita de amostras de dados entomológicos, onde a “área urbana [dos] municípios deve ser dividida em estratos que apresentem características sócio-ambientais semelhantes” (BRASIL, 2013, p. 13). Em seguida, deve-se prosseguir com a inspeção de 20% a 50% dos imóveis de cada estrato, os quais são sorteados. Essa variação do tamanho da amostra depende do tamanho do estrato. O Ministério da Saúde orienta que a composição dos estratos deve respeitar o intervalo de 8.100 a 12.000 imóveis (*Ibidem*). A partir da inspeção e da colheita de dados nos imóveis sorteados, é possível levantar indicadores de infestação do *Aedes aegypti* daquele estrato.

O Distrito Federal elaborou informativos feitos a partir do LIRAAs quatro vezes por ano no período de 2018 e 2019. Os informativos se referem aos meses de fevereiro, maio, agosto e novembro<sup>56</sup>.

Cada informativo expõe os índices de infestação predial (IIP) de cada Região Administrativa referente ao mês. O documento também apresenta o IIP das Regiões de Saúde a partir da média dos IIPs das RAs que as compõem<sup>57</sup>.

Com efeito, para fins de estruturação do componente ao IFE, neste trabalho foi adotado como indicador a *Frequência anual de infestação satisfatória Aedes aegypti em imóveis segundo o PNCD*. Esse indicador foi formulado a partir do seguinte procedimento.

Foram levantados os IIPs de cada Região de Saúde nos quatro informativos elaborados por ano. Em seguida, adotou-se como parâmetro de IIP satisfatório aquele estabelecido pelo Ministério da Saúde (BRASIL, 2002, 2009), isto é, menor que 1%.

Quadro 3 - Classificação dos índices de infestação predial por *Aedes aegypti*

IIP (%)	Classificação
< 1	Satisfatório
1 – 3,9	Alerta
> 3,9	Risco

Fonte: Brasil (2009, p. 75)

Assim, a variável  $F(x)$  indica a frequência anual de mensurações em que o IIP foi inferior a 1% ( $x$ ) em quatro mensurações realizadas a cada ano, o que está expresso pela Fórmula (2) abaixo:

<sup>56</sup> Alguns dos Levantamentos estão disponíveis em notícias divulgadas no sítio eletrônico da Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal <<https://www.saude.df.gov.br/servicos>>. No entanto, para obter os quatro levantamentos de cada ano, foi necessário fazer requerimento ao Sistema de Acesso à Informação do Distrito Federal <<http://www.esic.df.gov.br/sistema/site/Default.aspx>>.

<sup>57</sup> Os IIPs referentes a cada Região de Administrativa e a cada Região de Saúde estão expostos em tabelas do Apêndices “A” da dissertação.

$$F(x) = \frac{x}{4}$$

Onde:

$$x = (\text{n}^{\circ} \text{ de vezes em que o IIP foi menor que 1\%}) \quad (2)$$

4 = quantidade de mensurações realizadas em um ano

Os resultados da Variável  $F$  referentes às regiões de saúde estão expostos a seguir.

#### 4.5.1.2 Resultados das Frequências anuais do índice de infestação satisfatório do *Aedes aegypti* em imóveis segundo o PNCD (Variável $F$ ).

Os resultados da apuração das *Frequências anuais de índices de infestação satisfatórios Aedes aegypti* de cada Região de Saúde são apresentados na tabela abaixo.

Tabela 1 – Frequências anuais de infestação satisfatória *Aedes aegypti* de cada Região de Saúde

Região de Saúde	Ano	F
Central	2018	0,25
	2019	0,50
Sul	2018	0,50
	2019	1,00
Sudoeste	2018	0,75
	2019	0,75
Oeste	2018	0,75
	2019	0,75
Norte	2018	0,25
	2019	0,50
Centro-Sul	2018	0,75
	2019	0,75
Leste	2018	0,25
	2019	0,25

Fonte: elaboração do autor, com base em dados dos informativos entomológicos do Distrito Federal dos meses de fevereiro, maio, agosto e novembro dos anos de 2018 e 2019.

Esses resultados serão incorporados à variável  $F$  dos IFEs referentes a cada Região de Saúde do Distrito Federal.

#### 4.5.2 Proporção de pessoas em domicílios sem entulho ao redor (Variável E)

Como exposto no Capítulo 3, a correta destinação de resíduos constitui um dos componentes de uma política de prevenção às proliferações das arboviroses, como indicado pela Organização Mundial de Saúde (WORLD HEALTH ORGANIZATION, 2011, p. 78–79, 2012) e previsto no Programa e nas Diretrizes do Ministério da Saúde (BRASIL, 2002, p. 9, 2009, p. 53). Passemos a mensuração deste componente.

##### 4.5.2.1 Metodologia e estruturação do indicador E

A Companhia de Planejamento do Distrito Federal (Codeplan) realizou a Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios (PDAD) em 2018, onde investigou, a partir de perguntas feitas aos moradores, aspectos demográficos, características dos domicílios, trabalho e renda, condições sociais e econômicas e condições de infraestrutura urbana (DISTRITO FEDERAL, 2019b).

Com as informações coletadas no PDAD, a Codeplan adotou a metodologia do Índice de Bem-Estar Urbano (IBEU) para o Distrito Federal e divulgou os resultados em relatório (DISTRITO FEDERAL, 2020). O IBEU é um indicador composto por índices relacionados a mobilidade, condições ambientais e habitacionais e infraestrutura e dos serviços coletivos (RIBEIRO; RIBEIRO, 2013, p. 14) e, no relatório elaborado pela Codeplan, se referem a cada uma das Regiões Administrativas do Distrito Federal.

Importa notar que o IBEU e os índices que o compõem são relacionais. Isso significa que as medidas de bem-estar urbano de cada lugar são compreendidas pela análise relacional do bem-estar urbano de outros lugares<sup>58</sup>.

Dentre os índices que compõem o IBEU das Regiões Administrativas do Distrito Federal, se encontra o índice do entulho acumulado

<sup>58</sup> Relacional, nesse contexto, indica a razão entre as seguintes diferenças: (i) a diferença entre os valores maior e menor numa série de medidas; e (ii) a diferença entre o valor de uma dessas medidas e o menor valor da série (RIBEIRO; RIBEIRO, 2013, p. 11 e 22). A fórmula usada é a seguinte:

$$Ind = \frac{(valor\ observado) - (pior\ valor)}{(Melhor\ valor) - (pior\ valor)}$$

nas proximidades do domicílio<sup>59</sup>. O presente trabalho utilizará os valores deste índice<sup>60</sup> para incorporar à variável *E* do Índice de Fruição Empírica do Direito<sup>6162</sup>, ciente de que esses valores têm a capacidade de expressar a “performance” da região em relação ao componente prestacional relacionado à correta destinação de resíduos sólidos, o qual faz parte do Programa de Combate às Arboviroses.

#### 4.5.2.2 Resultados do Relatório do Índice de Bem-Estar Urbano do Distrito Federal em relação a (in)existência de entulho ao redor de domicílios (Variável E)

Os resultados da apuração do componente de cada Região de Saúde são apresentados na tabela abaixo.

*Tabela 2 – Indicador de domicílios sem entulho nas proximidades*

Regiões de Saúde	Ano	E – Domicílio Sem Entulho ao redor
Central	2018	0,82
	2019	0,82
Sul	2018	0,46
	2019	0,46
Sudoeste	2018	0,47
	2019	0,47
Oeste	2018	0,32
	2019	0,32
Norte	2018	0,31
	2019	0,31
Centro-Sul	2018	0,62
	2019	0,62
Leste	2018	0,52
	2019	0,52

Fonte: elaboração do autor, com base em dados de Distrito Federal (2020).

Esses resultados serão incorporados à variável *E* dos IFEs referentes a cada Região de Saúde do Distrito Federal.

<sup>59</sup> Este índice reflete a proporção das pessoas que residem em domicílios sem entulho ao redor sobre o total de pessoas. Para mais detalhes, ver Distrito Federal (2020, p. 8).

<sup>60</sup> Os índices do IBEU relativos a cada Região Administrativa do DF estão expostos no Anexo 1 da dissertação.

<sup>61</sup> Como a pesquisa está sendo estruturada a partir de dados e informações das Regiões de Saúde, o presente estudo tomará a média aritmética dos índices das Regiões Administrativas que compõem cada Região de Saúde para incorporar à variável *E* referente à cada Região de Saúde. Os valores das médias se encontram no apêndice “B” da dissertação.

<sup>62</sup> Os dados somente se referem ao ano de 2018, pois não há dados do PDAD ou do IBEU referentes ao ano de 2019.

### **4.5.3 Proporção de pessoas em domicílios com acesso aos serviços coletivos urbanos de água, esgoto, coleta de lixo e energia (Variável S)**

Como exposto no Capítulo 3, a ausência do acesso aos serviços urbanos coletivos, como acesso à água de qualidade, à coleta de lixo e ao serviço de esgoto, característicos de alguns processos de urbanização acelerados constitui um dos fatores que contribuiu para a dispersão do *Aedes aegypti* pelo globo (GUBLER, 2011). Outros estudos têm constatado a correlação positiva entre a precariedade no acesso a água e esgoto e o risco de incidência do mosquito e de arboviroses (CAPRARA et al., 2009; HUMAN RIGHTS WATCH, 2017; MONDINI; CHIARAVALLI-NETO, 2008; TEIXEIRA; MEDRONHO, 2008). Essas constatações tem contribuído para a formação do entendimento de que o enfrentamento das arboviroses exige atuação estatal e investimentos em vários setores e em infraestrutura (MARTINS-MELO et al., 2016; PAIXÃO et al., 2015).

Nessa linha, a Organização Mundial de Saúde (2011) tem orientado os governos nacionais a investirem nos setores de saneamento e provisão dos serviços de água, coleta de lixo e destinação adequada dos resíduos sólidos.

Com efeito, foi possível constatar que o PNCD (BRASIL, 2002, p. 9) contempla, em um dos seus componentes<sup>63</sup>, essa preocupação com a melhoria do saneamento ambiental, com objetivo de “garantir fornecimento contínuo de água, a coleta e a destinação adequada dos resíduos sólidos e a correta armazenagem de água no domicílio, onde isso for imprescindível”.

Da mesma forma, apesar de não estar detalhado, o Plano Distrital contempla ações de coleta de lixo, pneus, poda de árvores, além da implementação de grupos executivos intersetoriais (DISTRITO FEDERAL, 2018b).

Assim sendo, a prestação de serviços coletivos urbanos (água, luz, coleta de lixo, esgoto) constitui um dos componentes relacionais da fruição do direito à saúde, no seu aspecto de prevenção às arboviroses.

---

<sup>63</sup> Trata-se do Componente nº 5 do Programa Nacional de Combate da Dengue (BRASIL, 2002, p. 9)

#### **4.5.3.1 Metodologia e estruturação do indicador S**

Um dos índices que compõe o Indicador de Bem-Estar Urbano das Regiões Administrativas do Distrito Federal é o índice de “atendimento de serviços coletivos urbanos”, que, por sua vez, contempla indicadores de atendimento de água, atendimento de esgoto, coleta de lixo e atendimento de energia<sup>64</sup> (DISTRITO FEDERAL, 2020, p. 9 e ss).

Os valores deste indicador serão utilizados como as mensurações da variável S do Índice de Fruição Empírica do Direito da presente análise<sup>6566</sup>, na medida que expressam, em alguma medida, o acesso da população aos serviços públicos relacionados ao menor de risco de incidência de arboviroses em regiões do Distrito Federal<sup>67</sup>.

#### **4.5.3.2 Resultados do Relatório do Índice de Bem-Estar Urbano do Distrito Federal em relação ao atendimento de serviços coletivos urbanos (Variável S)**

Os resultados da apuração do componente de cada Região de Saúde são apresentados na tabela abaixo.

---

<sup>64</sup> Os indicadores citados foram calculados a partir da proporção de pessoas que moram em domicílio com atendimento adequado a cada um dos citados serviços. Para mais detalhes, ver em Distrito Federal em (2020, p.9).

<sup>65</sup> Os índices do IBEU relativos a cada Região Administrativa do DF estão expostos no Anexo 1 da dissertação.

<sup>66</sup> Os dados somente se referem ao ano de 2018, pois não há dados do PDAD ou do IBEU referentes ao ano de 2019.

<sup>67</sup> Como a pesquisa está sendo estruturada a partir de dados e informações das Regiões de Saúde, o presente estudo tomará a média aritmética dos índices das Regiões Administrativas que compõem cada Região de Saúde para incorporar à variável S referente à cada Região de Saúde. Os valores das médias estão expostos no apêndice “B” da dissertação.

Tabela 3 – Indicador de domicílios com acesso aos serviços coletivos urbanos.

Região de Saúde	Ano	S - Serviços Urbanos
Central	2018	0,97
	2019	0,97
Sul	2018	0,95
	2019	0,95
Sudoeste	2018	0,96
	2019	0,96
Oeste	2018	0,97
	2019	0,97
Norte	2018	0,76
	2019	0,76
Centro-Sul	2018	0,86
	2019	0,86
Leste	2018	0,91
	2019	0,91

Fonte: elaboração do autor, com base em dados de Distrito Federal (2020).

Esses resultados serão incorporados às variáveis S dos IFEs referentes a cada Região de Saúde do Distrito Federal.

#### 4.5.4 Densidade de Agentes Comunitários de Saúde (Variável C)

A admissão por gestores locais do sistema único de saúde (SUS) dos agentes comunitários de saúde e dos agentes de combate às endemias encontra previsão no §4º do art. 198 da Constituição Federal<sup>68</sup>. O §5º do mesmo dispositivo<sup>69</sup> indica que a Lei Federal “disporá sobre o regime jurídico, o piso salarial profissional nacional, as diretrizes para os Planos de Carreira e a regulamentação das atividades de agente comunitário de saúde e agente de combate às endemias”(BRASIL, 2022).

Nada obstante, importa anotar que a profissão dos Agentes Comunitário de Saúde foi criada pela Lei nº 10.507, de 10 de julho de 2002. Em 2006, foi promulgada a Lei nº 11.350, a qual revogou a lei anterior, e passou a regulamentar as atividades dos Agentes Comunitários de Saúde e dos Agentes de Combate às Endemias. Em 2018, a Lei nº 13.595 fez importantes alterações a Lei nº 11.350.

<sup>68</sup> Disposição incluída pela Emenda Constitucional nº 51, de fevereiro de 2006.

<sup>69</sup> A redação atual do dispositivo foi dada pela Emenda Constitucional nº 63, de 4 de fevereiro de 2010.

Dito isso, convém transcrever a atual redação do *caput* do art. 3º da Lei nº 11.350, de 5 de outubro de 2006, a qual regulamenta as atribuições do Agente Comunitário de Saúde.

Art. 3º O Agente Comunitário de Saúde tem como atribuição o exercício de atividades de prevenção de doenças e de promoção da saúde, a partir dos referenciais da Educação Popular em Saúde, mediante ações domiciliares ou comunitárias, individuais ou coletivas, desenvolvidas em conformidade com as diretrizes do SUS que normatizam a saúde preventiva e a atenção básica em saúde, com objetivo de ampliar o acesso da comunidade assistida às ações e aos serviços de informação, de saúde, de promoção social e de proteção da cidadania, sob supervisão do gestor municipal, distrital, estadual ou federal. ([Redação dada pela Lei nº 13.595, de 2018](#))

Nota-se, pois, que os Agentes Comunitários de Saúde exercem papel na prevenção de doenças e na promoção de saúde, além de promover o acesso à informação, aos serviços de saúde e de atividades de promoção social.

Nesse mesmo ensejo, as Diretrizes Nacionais para a Prevenção e Controle de Epidemias de Dengue (BRASIL, 2009, p. 65) indicam que os Agentes Comunitários de Saúde (ACS) devem atuar de forma articulada com a equipe de controle de endemias (ACE) e têm como atribuições o encaminhamento de casos suspeitos às unidades de Atenção Primária à Saúde (tais como as Unidades Básicas de Saúde – UBS), prover os moradores de informações sobre a doença, o agente transmissor e as medidas de prevenção, além de realizar vistorias em domicílios para identificar de objetos que sejam ou possam se tornar criadouros do mosquito e notificar casos suspeitos de dengue.

As atribuições do ACS estão em linha ao que a Organização Mundial da Saúde (BERG et al., 2012; WORLD HEALTH ORGANIZATION, 2011, 2012) orienta aos governos. A OMS preconiza que os Estados devem atuar na mobilização de recursos humanos e técnicos para a promoção de ações voltadas a vigilância epidemiológica e manejo ambiental para evitar a proliferação do *Aedes aegypti*.

Nesse sentido, é notável que a distribuição destes agentes pelas regiões administrativas do Distrito Federal constitui um dos elementos centrais para o desenvolvimento das ações de vigilância epidemiológica e de prevenção às arboviroses.

#### 4.5.4.1 Metodologia e estruturação do indicador C

As Diretrizes Nacionais de prevenção às epidemias de Dengue sugerem a existência de um Agente Comunitário de Saúde para atender, no máximo, 750 pessoas para a estruturação dessas ações de controle vetorial, mobilização dos moradores e promoção de atendimento e informações (BRASIL, 2009, p. 72).

Assim, a variável *C* indica a razão entre o quantitativo de Agentes Comunitários de Saúde ativos em uma Região de Saúde (*x*) e o quantitativo considerado ideal de Agentes Comunitários de Saúde segundo o Ministério da Saúde (*y*), o que está expresso na seguinte Fórmula (3) abaixo.

$$C(x, y) = \frac{x}{y}$$

Onde:

$$x = n^{\circ} \text{ Agentes Comunitários de Saúde ativos} \tag{3}$$

$$y = n^{\circ} \text{ agentes comunitário ideal} = \frac{n^{\circ} \text{ pessoas residentes}}{750}$$

O número de agentes comunitários ativos em cada Região de Saúde foi levantado<sup>70</sup> através do Portal da Transparência do Distrito Federal<sup>71</sup>.

Noutro lado, o número de pessoas residentes em cada Região de Saúde nos anos de 2018 e 2019 foi levantado a partir da projeção feita pela CODEPLAN sobre os dados do Censos de 2000 e 2010 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)<sup>72,73</sup>.

#### 4.5.4.2 Resultados da Densidade de Agentes Comunitários de Saúde nas Regiões de Saúde do Distrito Federal (Variável C)

Os resultados da apuração da Densidade de ACSs em cada Região de Saúde são apresentados na tabela abaixo.

<sup>70</sup>Os Agentes Comunitários de Saúde foram agrupados em conjuntos, a partir da correspondência da lotação às respectivas Superintendências de Regiões de Saúde do Distrito Federal que as abrangem.

<sup>71</sup> <http://www.transparencia.df.gov.br/#/>

<sup>72</sup> Os dados foram colhidos do sistema de informações da Secretaria de Saúde do Distrito Federal: <https://info.saude.df.gov.br/projecao-da-populacao-do-df-salasi/>

<sup>73</sup> Os dados desse levantamento estão expostos no Apêndice C da dissertação.

Tabela 4 – Proporção entre o número de ACSs ativos em cada Região de Saúde e o número de ACSs recomendado pelo Ministério da Saúde (2009)

Região de Saúde	Ano	C – Razão do nº de ACS em relação ao nº ideal
Central	2018	0,01
	2019	0,01
Sul	2018	0,43
	2019	0,44
Sudoeste	2018	0,23
	2019	0,23
Oeste	2018	0,28
	2019	0,28
Norte	2018	0,30
	2019	0,30
Centro-Sul	2018	0,23
	2019	0,23
Leste	2018	0,33
	2019	0,33

Fonte: Elaboração do autor, com base em dados citados na seção.

Esses resultados serão incorporados às variáveis C dos IFEs referentes a cada Região de Saúde do Distrito Federal.

#### 4.5.5 Densidade de Agentes de Vigilância Ambiental em Saúde Sanitária (Variável V)

A atual regulamentação das atribuições dos Agentes de Combate às Endemias (ACEs), tal como os Agentes Comunitários de Saúde, se dá através da Lei nº 11.350 de 5 de outubro de 2006, alterada pela Lei nº 13.595, de 5 de janeiro de 2018.

Neste diploma legal, há a descrição das atribuições do ACEs sob os seguintes termos:

Art. 4º O Agente de Combate às Endemias tem como atribuição o exercício de atividades de vigilância, prevenção e controle de doenças e promoção da saúde, desenvolvidas em conformidade com as diretrizes do SUS e sob supervisão do gestor de cada ente federado.

§ 1º São consideradas atividades típicas do Agente de Combate às Endemias, em sua área geográfica de atuação: [\(Incluído dada pela Lei nº 13.595, de 2018\)](#)

I - desenvolvimento de ações educativas e de mobilização da comunidade relativas à prevenção e ao controle de doenças e agravos à saúde; [\(Incluído dada pela Lei nº 13.595, de 2018\)](#)

II - realização de ações de prevenção e controle de doenças e agravos à saúde, em interação com o Agente Comunitário de Saúde e a equipe de atenção básica; ([Incluído dada pela Lei nº 13.595, de 2018](#))

III - identificação de casos suspeitos de doenças e agravos à saúde e encaminhamento, quando indicado, para a unidade de saúde de referência, assim como comunicação do fato à autoridade sanitária responsável; ([Incluído dada pela Lei nº 13.595, de 2018](#))

IV - divulgação de informações para a comunidade sobre sinais, sintomas, riscos e agentes transmissores de doenças e sobre medidas de prevenção individuais e coletivas; ([Incluído dada pela Lei nº 13.595, de 2018](#))

V - realização de ações de campo para pesquisa entomológica, malacológica e coleta de reservatórios de doenças; ([Incluído dada pela Lei nº 13.595, de 2018](#))

VI - cadastramento e atualização da base de imóveis para planejamento e definição de estratégias de prevenção e controle de doenças; ([Incluído dada pela Lei nº 13.595, de 2018](#))

VII - execução de ações de prevenção e controle de doenças, com a utilização de medidas de controle químico e biológico, manejo ambiental e outras ações de manejo integrado de vetores; ([Incluído dada pela Lei nº 13.595, de 2018](#))

VIII - execução de ações de campo em projetos que visem a avaliar novas metodologias de intervenção para prevenção e controle de doenças; ([Incluído dada pela Lei nº 13.595, de 2018](#))

IX - registro das informações referentes às atividades executadas, de acordo com as normas do SUS; ([Incluído dada pela Lei nº 13.595, de 2018](#))

X - identificação e cadastramento de situações que interfiram no curso das doenças ou que tenham importância epidemiológica relacionada principalmente aos fatores ambientais; ([Incluído dada pela Lei nº 13.595, de 2018](#))

XI - mobilização da comunidade para desenvolver medidas simples de manejo ambiental e outras formas de intervenção no ambiente para o controle de vetores. ([Incluído dada pela Lei nº 13.595, de 2018](#))

No Distrito Federal, o cargo denominado Agente de Combate às Endemias não existe na estrutura administrativa da saúde. No entanto, o cargo de que possui as atribuições similares e corresponde ao ACE é o cargo de Agente De Vigilância Ambiental Em Saúde (AVAS)<sup>74</sup>. Convém mencionar que o

---

<sup>74</sup> Nos termos da PORTARIA CONJUNTA SGA/SES Nº 08, DE 18 DE JULHO DE 2006, as atribuições do AVAS estão dispostas nas seguintes descrições: “DESCRIÇÃO SUMÁRIA: Executar atividades de natureza operacional, sob supervisão e orientação da chefia, nas áreas específicas da saúde ambiental; participar de programas de treinamento; executar outras atividades de interesse da área. DESCRIÇÃO DETALHADA: conhecer, cadastrar e mapear o território de ação; levantar, reconhecer e cadastrara as situações ambientais de risco a saúde humana; executar ações de vigilância da qualidade da água para consumo humano, da qualidade do ar e da qualidade do solo, dentre outras; levantar, reconhecer e cadastrar a presença de contaminantes químicos que ofereçam risco a saúde humana; conhecer os

próprio Ministério da Saúde reconhece que os entes federativos adotam outras designações para o cargo de ACE<sup>75</sup>.

Dito isso, destaca-se que tanto os ACSs como os AVASs são componentes centrais da política de enfrentamento às arboviroses no Distrito Federal. Nesse sentido, é importante trazer à tona a redação do 1º da Portaria nº 159, de 7 de agosto de 2012:

Art. 1º A prevenção e o controle da dengue serão executados de forma integrada pelos servidores da carreira de Agente de Vigilância Ambiental em Saúde (AVAS) e Agente Comunitário de Saúde (ACS), em todo o Distrito Federal. (DISTRITO FEDERAL, 2012)

Nesse ato normativo, nota-se que os AVASs estão intimamente ligados ao enfrentamento e prevenção às arboviroses, na medida em que realizam as atividades de pesquisa larvária em imóveis (ligado ao componente da Vigilância entomológica), identificação de criadouro de larvas do mosquito e adoção de medidas de controle mecânico (ambiental) ou químico do mosquito (ligado ao componente de controle vetorial), notificação de casos suspeitos de dengue (vigilância epidemiológica) e mobilização da comunidade para adoção de medidas de manejo ambiental para reduzir a proliferação do mosquito (*Ibidem*).

---

principais conceitos e biologia de vetores, roedores e outras espécies sinantrópicas, domésticas e silvestres de interesse em saúde pública; executar ações de vigilância e controle de culicídeos através da coleta e pesquisa larvária para levantamento de índice, da identificação de focos e eliminação de criadouros e do tratamento focal e perifocal, dentre outras; executar ações de vigilância e controle da raiva, através de capturas e apreensão de cães errantes e vacinação anti-rábica, leishmaniose e outras zoonoses; executar ações de vigilância de espécies sinantrópicas; executar ações de vigilância de animais peçonhentos relativos à área de abrangência da Vigilância Ambiental; desenvolver atividades de Educação Ambiental em Saúde; apoiar ações de fiscalização de acordo com a legislação vigente; visitar domicílios periodicamente; rastrear focos de doenças específicas; participar de campanhas preventivas; executar tarefas administrativas; executar outras atividades determinadas em legislação específica; orientar as atividades de prevenção/preservação ambiental e da saúde, por meio de vistorias e inspeções técnicas locais; promover educação sanitária e ambiental; zelar pela guarda, conservação e manutenção dos materiais e equipamentos; observar medidas de segurança contra acidentes de trabalho; executar outras atribuições de mesma natureza e nível de complexidade e responsabilidade.

<sup>75</sup> Ver, por exemplo, a redação do §1º do art. 1º da Portaria 1.007 de 04 de Maio de 2010 do Ministério da Saúde:

Art. 1º Regulamentar a incorporação dos Agentes de Combate às Endemias - ACE ou dos agentes que desempenham essas atividades mas com outras denominações, nas equipes de Saúde da Família.

§ 1º Para fim desta Portaria, considerando que muitas são as nomenclaturas utilizadas pelos Estados e os Municípios para definirem estes profissionais, como agente de controle de endemias, de controle de zoonoses, de vigilância ambiental, entre outros, será mantida a denominação definida em lei, destacando como funções essenciais aquelas relacionadas ao controle ambiental, de controle de endemias/zoonoses, de riscos e danos à saúde, de promoção à saúde entre outras.

Assim sendo, passa-se a apresentar a metodologia e os resultados para mensuração do componente relacionado aos AVAS ao IFE.

#### 4.5.5.1 Metodologia e estruturação do indicador V

O Ministério da Saúde (2009, p. 63) preconiza que haja um agente de controle às endemias para cada 800 a 1.000 imóveis, de forma que seja possível atender 20 a 25 imóveis por dia e realizar atividades necessárias de vigilância entomológica, manejo ambiental e químico e a mobilização da comunidade.

Assim, a Variável  $V$  consiste na razão entre (i) o número de AVASs (que correspondem ao ACEs na esfera distrital) ativos em uma Região de Saúde e (ii) o número ideal de AVAS segundo o Ministério da Saúde (1 AVAS para cada 1.000 imóveis), o que está expresso na Fórmula (4) abaixo:

$$V(x, y) = \frac{x}{y}$$

Onde: (4)

$x = n^{\circ}$  Agentes de Vigilância Ambiental em Saúde ativos

$$y = n^{\circ} \text{ agentes de vigilância ideal} = \frac{n^{\circ} \text{ imóveis}}{1.000}$$

O número de Agentes de Vigilância Ambiental em Saúde ativos em cada Região de Saúde foi levantado<sup>76</sup> através do Portal da Transparência do Distrito Federal<sup>77</sup>.

Noutro lado, o número de imóveis de cada Região de Saúde foi levantado a partir dos relatórios elaborados e divulgados pela Codeplan<sup>7879</sup> (DISTRITO FEDERAL, 2019b).

<sup>76</sup>Os Agentes de Vigilância Ambiental em Saúde foram agrupados em conjuntos. O agrupamento foi feito a partir dos seguintes critérios. Aqueles AVASs que pertencem aos Núcleos Regionais de Vigilância de uma Região Administrativa eram agrupados em um conjunto correspondente à Região de Saúde que abarca aquela Região Administrativa (Exemplo: o AVAS lotado no Núcleo de Vigilância de Ceilândia pertence ao grupo da Região de Saúde Oeste, que abarca a RA de Ceilândia). Noutro passo, os AVASs que não estavam lotados em Núcleos Regionais de Vigilância não foram contabilizados para fins de aferição do componente.

<sup>77</sup> <http://www.transparencia.df.gov.br/#/>

Com esses números em mãos, foi possível calcular a razão do número de AVAS ativos em relação número ideal<sup>80</sup>. Os resultados do indicador estão expostos a seguir.

#### 4.5.5.2 Resultados da Proporção de AVASs nas Regiões de Saúde do Distrito Federal em relação ao número ideal segundo o Ministério da Saúde

Os resultados da apuração da Proporção de AVASs nas Regiões de Saúde do Distrito Federal em relação ao número ideal segundo o Ministério da Saúde são apresentados na tabela abaixo.

*Tabela 5 – Proporção de AVASs nas Regiões de Saúde do Distrito Federal em relação ao número ideal segundo o Ministério da Saúde*

Região de Saúde	Ano	Razão do nº Agentes de Vigilância Sanitária em relação ao nº Ideal
Central	2018	0,20
	2019	0,21
Sul	2018	0,58
	2019	0,47
Sudoeste	2018	0,24
	2019	0,24
Oeste	2018	0,49
	2019	0,88
Norte	2018	0,43
	2019	0,56
Centro-Sul	2018	0,65
	2019	0,45
Leste	2018	0,38
	2019	0,30

Fonte: Elaboração do autor, com base em dados citados na seção.

Esses resultados serão incorporados às variáveis C dos IFEs referentes a cada Região de Saúde do Distrito Federal.

## 4.6 Agregação dos Dados

<sup>78</sup>Os relatórios de cada RA estão disponíveis no seguinte sítio eletrônico: <https://www.codeplan.df.gov.br/pdad-2018/>

<sup>79</sup> Os números de domicílios referentes as Regiões Administrativas correspondentes a mesma Região de Saúde foram somados.

<sup>80</sup> Os dados desse levantamento estão expostos no Apêndice D da dissertação.

A Tabela 6 reúne os resultados dos componentes prestacionais identificados em relação a cada Região de Saúde do Distrito Federal.

Tabela 6 - Valores do IFE

Região de Saúde	Ano	Frequência Segura de infestação	Ausência de entulho	Acesso aos serviços coletivos urbanos	Agentes Comunitários de Saúde	Agentes de Vigilância Ambiental	Índice de Fruição Empírica do Direito à Saúde
RS		<i>F</i>	<i>E</i>	<i>S</i>	<i>C</i>	<i>V</i>	<i>IFE</i>
		% Frequência Segura por ano	% População	% População Atendida	% Ac Ativos/Ac Ideal	% Ava Ativos/Ava Ideal	$\sum (F, E, S, C, V)/5$
Central	2018	0,25	0,82	0,97	0,01	0,20	0,45
	2019	0,50	0,82	0,97	0,01	0,21	0,50
Sul	2018	0,50	0,46	0,95	0,43	0,58	0,59
	2019	1,00	0,46	0,95	0,44	0,47	0,67
Sudoeste	2018	0,75	0,47	0,96	0,23	0,24	0,53
	2019	0,75	0,47	0,96	0,23	0,24	0,53
Oeste	2018	0,75	0,32	0,97	0,28	0,49	0,56
	2019	0,75	0,32	0,97	0,28	0,88	0,64
Norte	2018	0,25	0,31	0,76	0,30	0,43	0,41
	2019	0,50	0,31	0,76	0,30	0,56	0,49
Centro-Sul	2018	0,75	0,62	0,86	0,23	0,65	0,62
	2019	0,75	0,62	0,86	0,23	0,45	0,58
Leste	2018	0,25	0,52	0,91	0,33	0,38	0,48
	2019	0,25	0,52	0,91	0,33	0,30	0,46

Fonte: Elaboração do autor, com base em dados da seção 4.4.

Noutro passo, colacionam-se os seguintes gráficos em radar com os dados apartados relativos a cada Região de Saúde. Cada ponta do diagrama do Gráfico em Radar se refere a uma variável. Os Gráficos 1 a 8 ajudam na percepção (visual) da distância entre as medidas do IFE e o perímetro que corresponde às medidas do PVJ.

Gráfico 1 - Componentes relacionais da Região de Saúde Central nos anos de 2018 e 2019

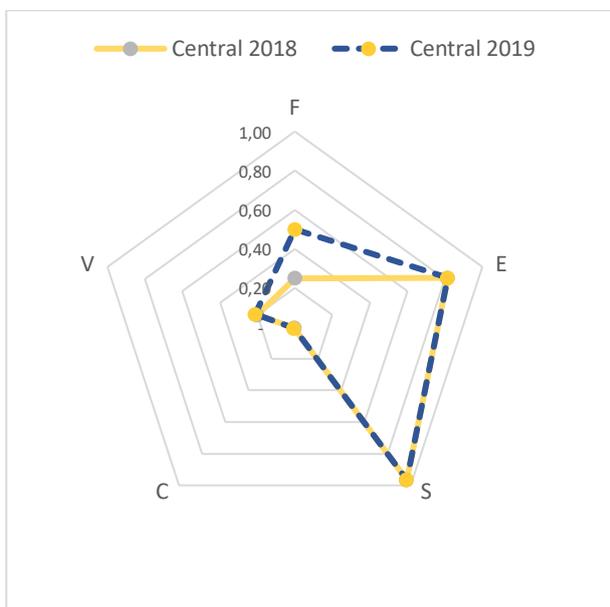


Gráfico 2 - Componentes relacionais da Região de Saúde Sul nos anos de 2018 e 2019

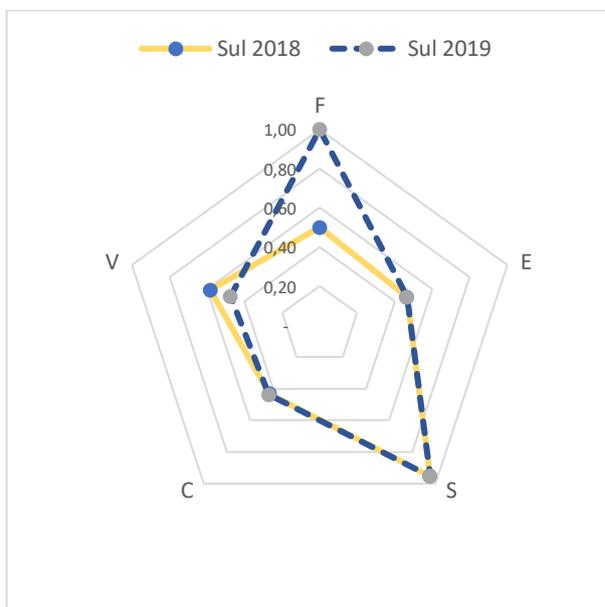


Gráfico 3 - Componentes relacionais da Região de Saúde Sudoeste nos anos de 2018 e 2019

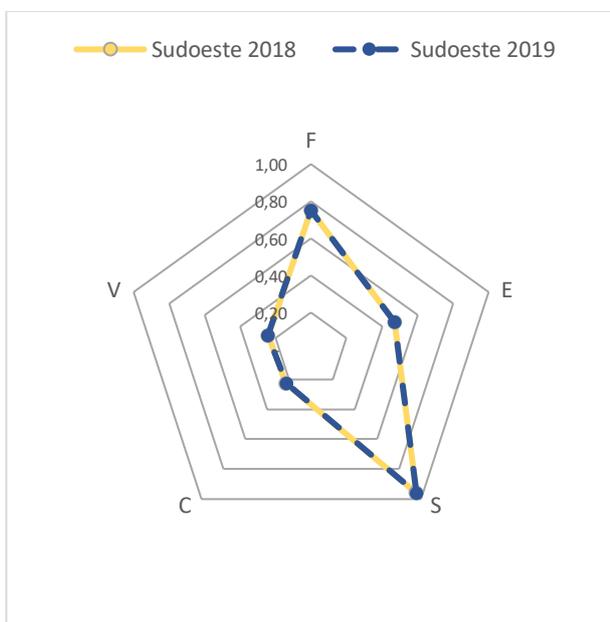


Gráfico 4 - Componentes relacionais da Região de Saúde Oeste nos anos de 2018 e 2019

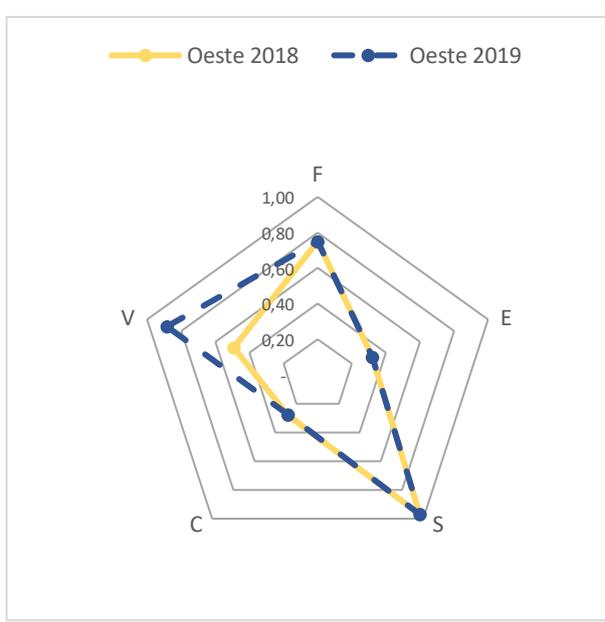


Gráfico 5 - Componentes relacionais da Região de Saúde Norte nos anos de 2018 e 2019

Gráfico 6 - Componentes relacionais da Região de Saúde Centro-Sul nos anos de 2018 e 2019

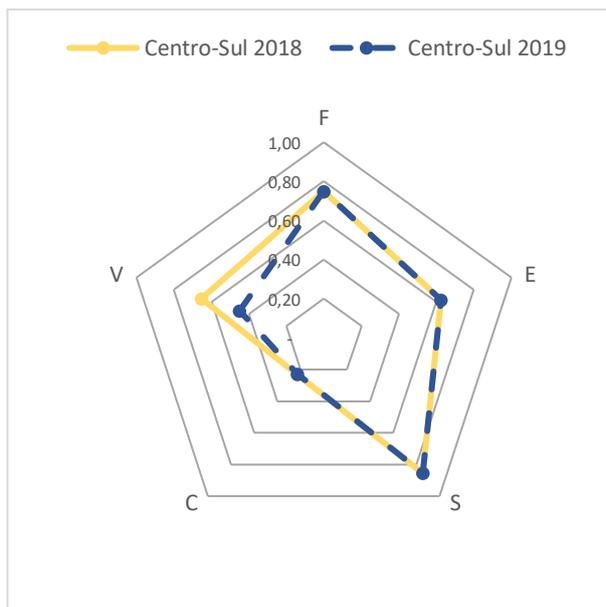
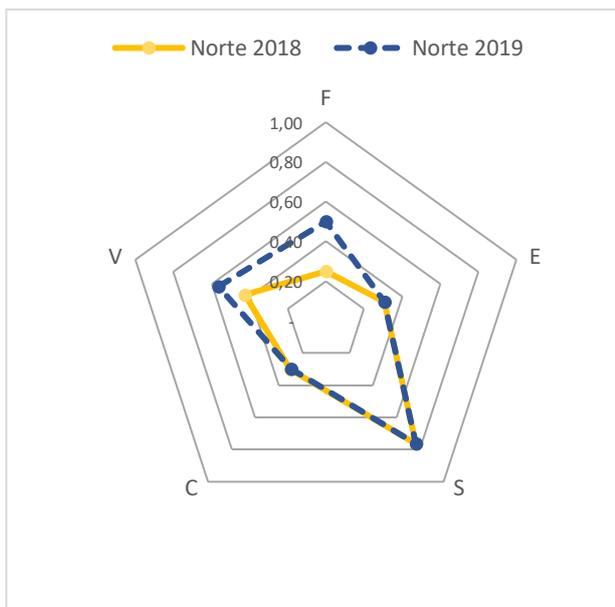
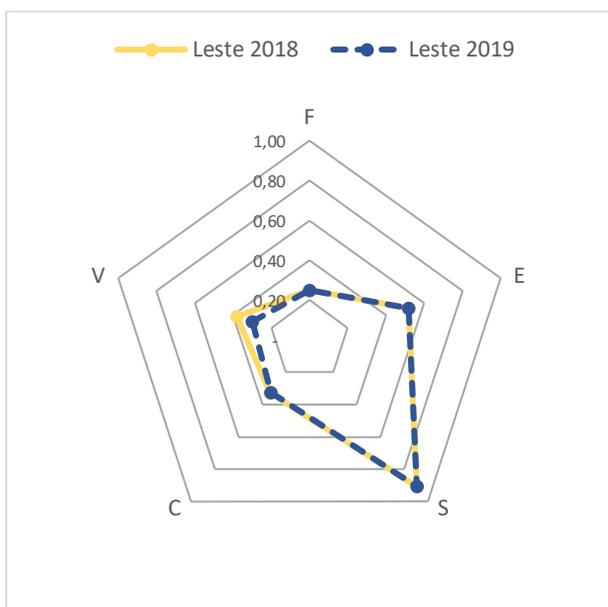


Gráfico 7 - Componentes relacionais da Região de Saúde Leste nos anos de 2018 e 2019

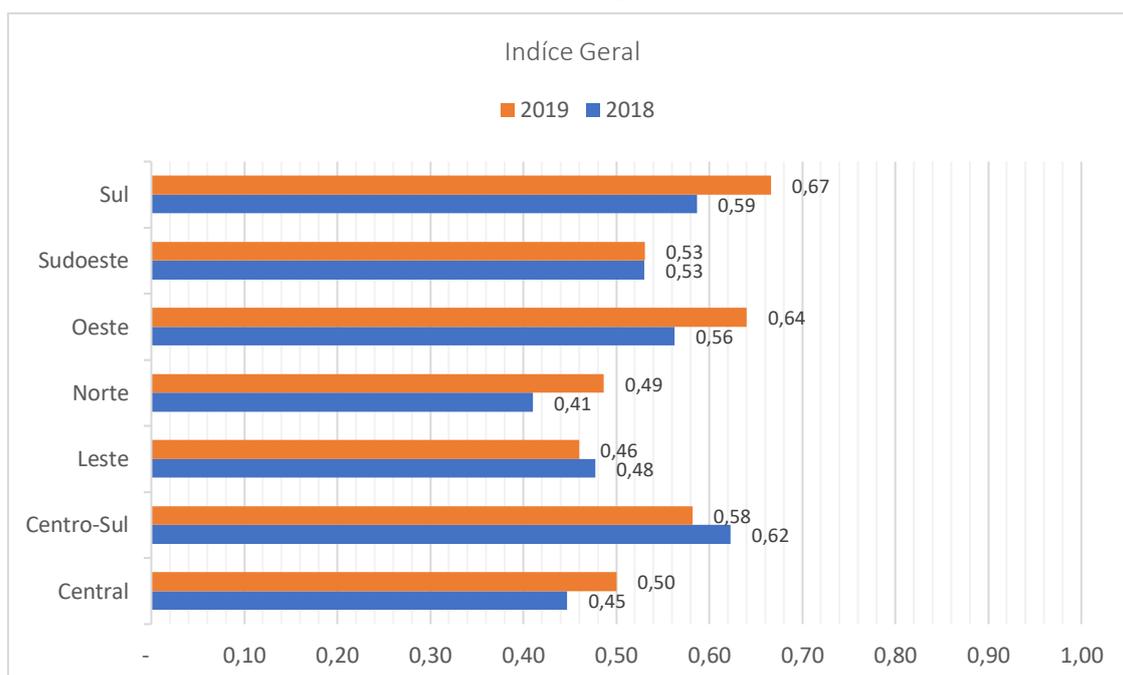


Fonte: Elaboração do autor, com base em dados da seção 4.4.

Os resultados expostos na Tabela 6 são incorporados às fórmulas dos IFEs de cada Região de Saúde, expressando as quantidades dos fatos mensurados nos anos de 2018 e 2019.

Eis os gráficos que representam os resultados dos IFEs de cada ano de cada Região de Saúde do DF.

Gráfico 8 - Índices de Fruição Empírica das Regiões de Saúde dos anos de 2018 e 2019



Fonte: Elaboração do autor, com base em dados da seção 4.4.

Desde já, é possível verificar que há uma variação entre os resultados das diferentes Regiões de Saúde e que, com exceção das Regiões Leste e Centro-Sul, houve um incremento no IFE de 2019 em relação ao ano anterior.

Outras considerações serão apresentadas ao final da Análise Posicional, após a elaboração do Padrão de Validação Jurídica.

#### 4.7 Elaboração do Padrão de Validação Jurídica

A fase seguinte da Análise Posicional corresponde à elaboração do Padrão de Validação Jurídica. Essa etapa, conforme apontado em Castro (2018c, p. 130),

consiste na identificação ou construção de um “padrão” ou *benchmark* utilizado para caracterizar o que corresponderia, em termos quantitativos, à efetividade empírica *juridicamente validada* do direito considerado.

A AJPE denomina esse *benchmark* de “padrão de validação jurídica” (PVJ).

Na presente análise, há uma projeção do PVJ (um parâmetro ideal) para cada variável do IFE.

Em relação as variáveis F, C e V, as projeções do PVJ correspondem às metas definidas pelo Ministério da Saúde. As mensurações do Índice de Infestação Predial (IIP) de *Aedes aegypti* menores que 1% são consideradas satisfatórias e ideais (BRASIL, 2002, p. 4, 2009, p. 75). O número de agentes comunitários de saúde recomendado se dá na proporção de 1 por 750 pessoas e número de agentes de controle de endemias ideal se dá na proporção de 1 por 1.000 imóveis (BRASIL, 2009, p. 63 e 69).

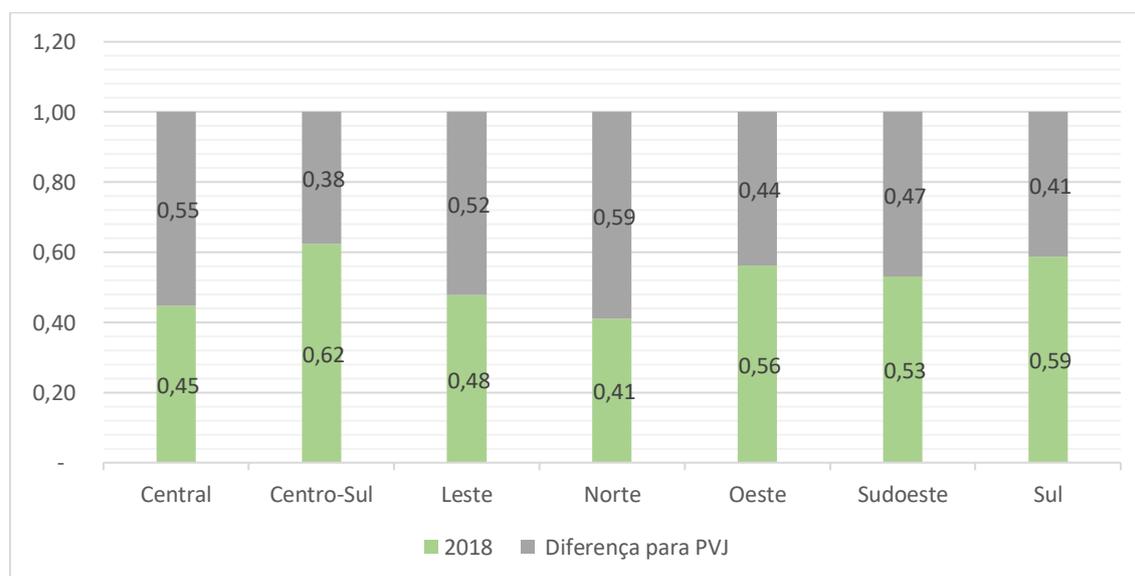
Noutro passo, as projeções do PVJ correspondentes às variáveis E e S refletem, respectivamente, às maiores mensurações dos indicadores de (i) inexistência de entulho ao redor do domicílio e de (ii) acesso aos serviços coletivos urbanos dentro do conjunto de mensurações das Regiões Administrativas do Distrito Federal (DISTRITO FEDERAL, 2020).

E cada variável foi construída em uma estrutura em que o resultado numérico “1” expressa o atendimento aos parâmetros correspondentes expostos acima. Assim, será possível comparar os resultados de cada variável encontrados na pesquisa em relação ao parâmetro ideal (igual a 1).

#### 4.8 Comparação entre o IFE e o PVJ

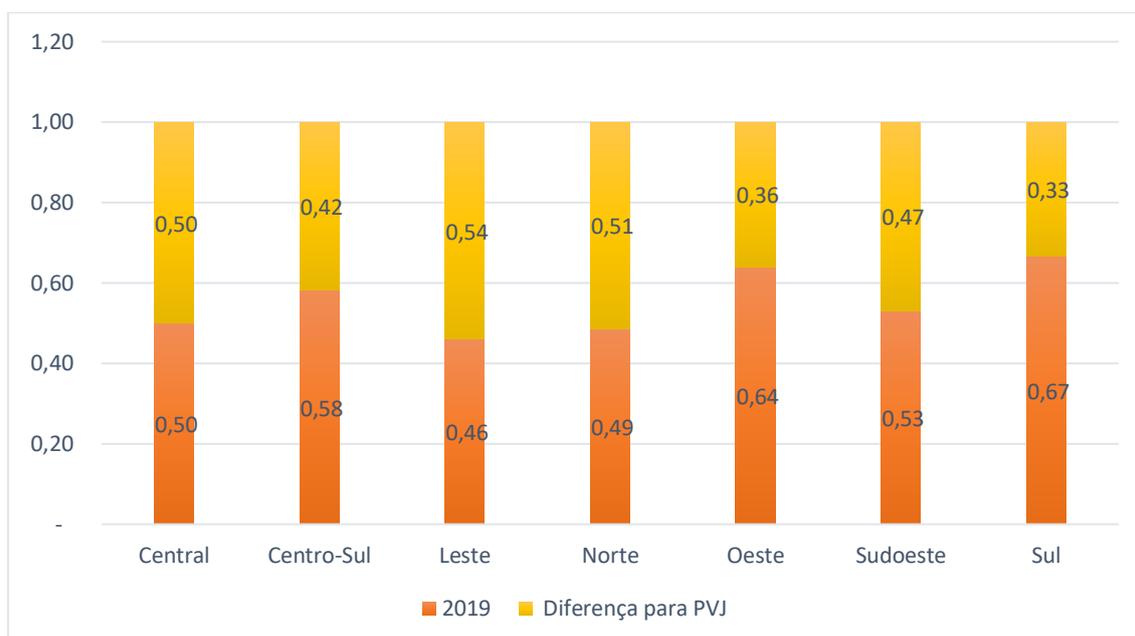
Para avaliar os resultados, cabe comparar os indicadores e os resultados do IFE e do PVJ, conforme a seguinte tabela.

Gráfico 9 - Comparação entre os valores do IFE de 2018 e do PVJ



Fonte: Elaboração do autor com base em dados citados nas seções 4.5. e 4.6.

Gráfico 10 - Comparação entre os valores do IFE de 2019 e do PVJ



Fonte: Elaboração do autor com base em dados citados nas seções 4.5 e 4.6.

A comparação permite verificar que há diferenças entre o IFEs das Regiões de Saúde e o PVJ proposto. A discussão sobre os resultados e a metodologia serão feitas nas próximas seções.

#### 4.9 Discussão dos resultados

A análise proposta indica que há um hiato relevante entre a fruição do direito saúde nos aspectos correspondentes às ações de prevenção de arboviroses efetivamente oferecidas e executadas relativamente às populações das diferentes Regiões de Saúde e o Padrão de Validação Jurídica proposto. Essa constatação sugere que são devidos aprimoramentos da política pública em análise.

Nada obstante, convém fazer uma discussão acerca dos resultados e da metodologia antes de passar às recomendações de reforma à política focalizada.

#### **Variável F**

Foi possível constatar que há uma variação entre as Regiões de Saúde quanto ao grau de IIPs satisfatórios. Somente a Região Sul em 2019 obteve mensurações satisfatórias em todas as 4 avaliações anuais. Noutra ponta, há a Região de Saúde de Leste em que se constatou ter tido apenas uma avaliação satisfatória dentre 4 mensurações realizadas em cada ano.

Para além do mais, verifica-se que apenas as Regiões Central, Sul e Norte melhoraram os resultados desse indicador do ano de 2018 para o ano de 2019. As demais mantiveram o desempenho.

Esses resultados sugerem que mudanças e intervenções devem ser apresentadas e implementadas à política de combate ao vetor para que seja possível reduzir a infestação do vetor *Aedes aegypti* para atingir as metas estabelecidas pelo PNCD e diminuir os riscos de surtos de arboviroses no Distrito Federal.

Ademais, os esforços devem ser concentrados nas regiões mais infestadas como as Regiões Leste e Central.

### **Variável E**

Os dados referentes à variável *E* mostram-se relevantes, na medida em que indicam que boa parte das populações de regiões de saúde do DF estão, de maneira injusta, vivendo em domicílios cercados por entulhos a céu aberto.

Apenas a Região Central obteve resultado superior a 0,8. As demais regiões tiveram resultados considerados muito ruins ou ruins segundo a escala de referência do IBEU<sup>81</sup>.

Esses resultados indicam que o governo e as comunidades devem enveredar esforços para promover a correta destinação de resíduos sólidos, a fim de reduzir os riscos de proliferação do mosquito em lugares próximos aos domicílios.

### **Variável S**

---

<sup>81</sup> Descrição da escala foi feita na seção de V.7., com base no relatório do IBEU do DF (DISTRITO FEDERAL, 2020).

Os dados referentes à variável S são próximos ao nível considerado ideal e expressam que as populações do Distrito Federal, em geral, percebem que são atendidas pelos serviços coletivos de coleta de lixo, água, esgoto e energia.

Nada obstante, importa destacar que, numa análise mais localizada, é possível constatar comunidades de algumas RAs do Distrito Federal – como as RAs da Estrutural<sup>82</sup>, de Sobradinho II<sup>83</sup>, do Park Way<sup>84</sup> e do Jardim Botânico<sup>85</sup> – tiveram resultados considerados médios ou ruins em relação à percepção de atendimento aos serviços de água e esgoto.

Assim sendo, em relação a esse componente, seria necessária uma investigação mais focalizada para que se possa identificar as localidades em que as populações não são atendidas pelos serviços coletivos básicos.

### **Variável C**

As proporções de Agentes Comunitários de Saúde em relação ao quantitativos ideais se mostraram baixas em todas as Regiões de Saúde. Nenhuma Região de Saúde apresentou, nos anos de 2018 e 2019, ao menos metade de ACSs ativos que seriam necessários segundo o Ministério da Saúde.

A constatação da ausência desses profissionais provavelmente afeta o atendimento ao serviço de saúde das populações do Distrito Federal, principalmente em relação à atenção primária a Saúde.

---

<sup>82</sup> A Estrutural teve os seguintes resultados do IBEU: 0,6 na dimensão de “atendimento de água”, 0,5 na dimensão “atendimento de esgoto”, 0 na dimensão “coleta de lixo” e 0 na dimensão de “atendimento de energia”. Dados disponíveis em: <http://infodf.codeplan.df.gov.br/ivs-df/indice-de-bem-estar-urbano-do-distrito-federal-ibeuf-df/>

<sup>83</sup> Sobradinho II teve os seguintes resultados do IBEU: 0,6 na dimensão de “atendimento de água”, 0,4 na dimensão “atendimento de esgoto”, 1 na dimensão “coleta de lixo” e 1 na dimensão de “atendimento de energia”. Dados disponíveis em: <http://infodf.codeplan.df.gov.br/ivs-df/indice-de-bem-estar-urbano-do-distrito-federal-ibeuf-df/>

<sup>84</sup> Park Way teve os seguintes resultados do IBEU: 1 na dimensão de “atendimento de água”, 0,5 na dimensão “atendimento de esgoto”, 0,9 na dimensão “coleta de lixo” e 1 na dimensão de “atendimento de energia”. Dados disponíveis em: <http://infodf.codeplan.df.gov.br/ivs-df/indice-de-bem-estar-urbano-do-distrito-federal-ibeuf-df/>

<sup>85</sup> Jardim Botânico teve os seguintes resultados do IBEU: 0,4 na dimensão de “atendimento de água”, 0,4 na dimensão “atendimento de esgoto”, 1 na dimensão “coleta de lixo” e 1 na dimensão de “atendimento de energia”. Dados disponíveis em: <http://infodf.codeplan.df.gov.br/ivs-df/indice-de-bem-estar-urbano-do-distrito-federal-ibeuf-df/>

### **Variável V**

Os números de Agentes de Vigilância Ambiental em Saúde em todas as Regiões de Saúde do Distrito Federal também se mostraram insuficientes em relação ao parâmetro proposto pelo Ministério da Saúde.

Nesse ponto, destaca-se que a maior parte das Regiões de Saúde sequer atingiram 50% do efetivo de AVASs que seriam necessários nos dois anos avaliados.

A falta desses agentes afeta a persecução dos objetivos preconizados pelo Ministério da Saúde para a promoção da vigilância entomológica e epidemiológica e controle dos vetores das doenças.

#### **4.10 Recomendação de reformas**

A última etapa da Análise Posicional consiste na recomendação de reformas da política pública correlata ao direito focalizado na hipótese em que se tenha verificado insuficiência na efetivação da fruição desse direito (CASTRO, 2018c, p. 132), conforme expresso no PVJ. A AJPE concebe que as constatações de insuficiência na fruição do direito de determinada localidade fundamentam as proposições de reformas das políticas públicas e econômicas para que se passem a dar maior efetividade ao direito subjetivo estudado no aspecto da fruição e de modo empiricamente contextualizado. Isto significa que as recomendações têm uma orientação “de baixo para cima”, de forma que o jurista deve ter ciência e propor reformas a atos normativos, arranjos institucionais, leis orçamentárias até alcançar (possivelmente) o direito internacional, caso se constate que esses constituem os obstáculos às intervenções e medidas necessárias para a efetivação do direito analisado (*Ibidem*).

No presente estudo, deficiências em componentes relacionais foram constatadas em componentes que integram o PCA-DF e são correlatos ao direito à saúde no aspecto da prevenção e atendimento às arboviroses no Distrito Federal. Assim, cumpre apresentar recomendações de reformas.

Os dados representados nas variáveis *F*, *C* e *V* indiciam que, no Distrito Federal, há uma deficiência em quantitativos de pessoal encarregados em exercer atividades de vigilância entomológica e epidemiológica e executar as medidas de redução da infestação do vetor *Aedes aegypti*.

A falta de recursos humanos e tecnológicos também foi constatada em um estudo qualitativo sobre o sistema de vigilância do Distrito Federal, onde também se sugere que investimentos no sistema de saúde pública e o aumento de recursos nessa área irão melhorar a vigilância da Dengue e ajudar a prevenir epidemias e enfrentá-las de forma adequada (ANGELO et al., 2020).

Para a reversão do quadro de dispersão e incidência de Dengue, Gubler (2011, p. 9) sugere a adoção de medidas como o desenvolvimento de vigilância ativa das doenças com dados de laboratórios que atuam em países endêmicos, o desenvolvimento de programas regionais de controle de *Aedes aegypti*, o uso de vacinas para prevenção e, para sustentar essas medidas num longo prazo, a obtenção de recursos e a mobilização de vontade política.

O presente estudo acompanha as sugestões citadas e indica que se deve aumentar o número de Agentes Comunitários de Saúde e Agentes de Vigilância Ambiental em Saúde e, por consequência, aumentar o número de equipamentos utilizados por esses profissionais para que possam atender efetivamente as expectativas do direito à prevenção às arboviroses, no que tange as ações de vigilância, de promoção de informações de saúde, de atendimento primário e de controle do vetor.

O atendimento dessa proposta provavelmente dependerá do provisionamento de recursos públicos e modificações nas alocações orçamentárias do governo<sup>86</sup>, o que revela a dimensão econômica da reforma cuja necessidade foi indicada nesse estudo<sup>87</sup>. Nesse sentido, estudos devem ser realizados para que se possa estimar corretamente os recursos necessários para assegurar a sustentabilidade da atuação dos ACS e dos AVAS em todas as Regiões de Saúde do Distrito Federal e, em seguida, incorporar essas estimativas aos orçamentos do governo do Distrito Federal.

---

<sup>86</sup> O presente estudo não abarcou a análise sobre dados do orçamento e financeiros para o custeamento das medidas de combate às arboviroses. No entanto, trata-se de um promissor tema de pesquisa.

<sup>87</sup> Sobre a dimensão econômica de direitos, ver Castro (2021)

Há de se verificar, de igual modo, se há possibilidades de acoplar recursos de outras fontes para a satisfação dessa medida.

Noutro passo, os dados correspondentes às variáveis *E* e *S* mostram que há uma deficiência, em algumas regiões do Distrito Federal, em relação a infraestrutura e serviços que proporcionam a destinação adequada de resíduos sólidos dos domicílios e no acesso à água e esgoto.

Estudos (BARRETO et al., 2011; HALSTEAD, 2000; MARTINS-MELO et al., 2016; TEIXEIRA; MEDRONHO, 2008), a OMS (2011) e o próprio Ministério da Saúde (BRASIL, 2002), indicam que o efetivo controle vetorial depende de intervenções próprias de outros setores do estado, como os setores de desenvolvimento urbano, de acesso à água, saneamento básico, de coleta e processamento de resíduos sólidos.

Assim, para a correção de tais insuficiências, a articulação com outros setores governamentais é necessária a fim de que recursos e investimentos sejam endereçados a essas localidades de modo a garantir o acesso aos citados serviços coletivos.

Nesse sentido, é preciso que se criem as capacidades institucionais para a promoção de maior integração entre o setor de saúde e esses outros setores da Administração Pública.

Ademais, ciente de que o suprimento dos serviços coletivos de coleta de lixo, acesso à água e esgoto, proporcionam outros benefícios para além da redução de criadouros do *Aedes aegypti*, o suprimento desses serviços em localidades do Distrito Federal ainda não atendidas deve ser priorizado pelo governo.

Para além dessas indicações, nota-se, a partir da presente pesquisa, que há um espaço de aprimoramento relacionados ao levantamento e à disponibilização de dados e informações sobre a vigilância entomológica e epidemiológica e sobre a implementação dos recursos e de pessoal relacionados à política de enfrentamento às arboviroses. Com a aferição e divulgação dessas informações, atores interessados poderão, com maior facilidade, acompanhar a política governamental.

## CONCLUSÃO

A dissertação teve como intuito apresentar algumas contribuições ao campo do direito e políticas públicas.

Num primeiro momento, a partir da constatação da necessidade de que sejam buscados aprimoramentos conceituais e metodológicos no campo do direito para o enfrentamento de problemas da sociedade contemporânea, o trabalho expôs brevemente as principais contribuições das abordagens jurídicas (Direito e Economia; Direito e Economia Comportamental; Direito e Finanças; Direito e Desenvolvimento) que podem oferecer alternativas à análise de políticas públicas realizada pelas ciências sociais, notadamente a Ciência Política.

Em seguida, abordamos a questão do uso dos indicadores em políticas públicas. Foi possível descrever, com base no exame da literatura crítica sobre indicadores, as funções que os construtos da estatística cumprem para analisar a realidade e efetuar mudanças às práticas sociais, sendo, pois, uma ferramenta importante de governança. Nesse contexto, a dissertação expôs, à luz das contribuições de Desrosières (1990), algumas considerações para construir dispositivos (com estruturação por meio da estatística) para auxiliar no exame de fatos sociais. O procedimento descrito é abraçado pela AJPE, com o objetivo de passar a associar o uso de indicadores a preocupações de ordem jurídica (i. e. sobre o que é justo, de maneira referenciada à efetividade de direitos fundamentais) no âmago de estruturas de políticas públicas e econômicas.

No Capítulo seguinte, a dissertação se concentrou na apresentação do problema de interesse público relacionado à incidência e dispersão de arboviroses no território nacional. Na sequência, foram destacadas algumas diretrizes da OMS e dos programas nacionais de combate à dengue e outras arboviroses, as quais servem de orientação e de parâmetro para a atuação do governo no enfrentamento dessa questão pública de saúde.

Numa etapa subsequente, o trabalho expôs as principais categorias do procedimento da Análise Posicional, desenvolvida na literatura sobre a Análise Jurídica da Política Econômica. Em seguida, o procedimento da Análise Posicional foi aplicado ao Programa de Combate às Arboviroses do

Distrito Federal (PCA-DF) nos anos de 2018 e 2019. O estudo focalizou certos componentes do PCA-DF, que constituíram o Índice de Fruição Empírica (IFE) do Direito à Saúde, e abarcou as sete Regiões de Saúde do Distrito Federal. Os IFEs de cada Região de Saúde foram comparados ao Padrão de Validação Jurídica (PVJ) – formado a partir de parâmetros propostos pelo Ministério da Saúde e pelo Governo do Distrito Federal.

Os IFEs das Regiões de Saúde do DF corresponderam a resultados que variaram entre 40% e 64% do Padrão de Validação Jurídica. As Regiões de Saúde Centro-Sul e Sul tiveram os melhores resultados nos anos de 2018 e 2019 dentre as sete Regiões avaliadas. Noutro lado, as Regiões de Saúde Leste e Central tiveram os piores resultados no ano de 2018 e as Regiões Leste e Norte, os piores desempenhos no ano de 2019.

Ademais, a partir da Análise Posicional, deficiências em certos componentes do PCA-DF foram evidenciadas. O número de Agentes Comunitários de Saúde e de Agentes de Vigilância Ambiental em Saúde ativos nas Regiões de Saúde do DF está distante do quantitativo indicado pelo Ministério da Saúde. E a presença de entulho no entorno de domicílios também corresponde uma falha do PCA-DF que atinge boa parte das comunidades do DF.

Após a constatação de deficiências, propostas de reformas ao PCA-DF foram formuladas para que proporcione maior proteção da população em relação ao risco de contágio por arboviroses. Uma das proposições é o aumento do número de Agentes que atuam na vigilância das arboviroses e controle do vetor. Outra proposta corresponde ao aprimoramento da articulação do setor de saúde com outros setores governamentais, como os setores responsáveis pelo planejamento urbano, saneamento básico e destinação de resíduos sólidos, a fim de que recursos e investimentos sejam endereçados ao fornecimento de serviços coletivos urbanos a toda população do DF.

Considerando os achados do presente estudo, futuras pesquisas podem ser realizadas para identificar oportunidades de modificações em arranjos institucionais, orçamentários e regulatórios para promoção a sustentabilidade de programas controle de vetor, de vigilância ento-epidemiológica e de atendimento à saúde primária no Distrito Federal.

Por fim, convém destacar que o trabalho apresentado pôde oferecer um exemplo da aplicação de metodologia desenvolvida na literatura da Análise Jurídica da Política Econômica, aproximando-se, assim, de outras pesquisas empreendidas no âmbito do Grupo Direito, Economia e Sociedade da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília.

Juntamente com esses outros trabalhos, a presente dissertação apresentou recursos analíticos que devem ser postos à disposição de juristas para que possam contribuir efetivamente para assegurar que as estruturas de políticas públicas se tornem meios de promoção da efetividade, e não da obliteração da fruição, de direitos fundamentais.

## REFERÊNCIAS

- AGUILLAR, F. H. **Direito econômico: do direito nacional ao direito supranacional**. 5.a edição, revista, atualizada e ampliada ed. São Paulo: Atlas, 2016.
- ANDERSON, J. E. **Public policymaking: an introduction**. 7th ed ed. Boston, MA: Cengage, 2011.
- ANDRIOLI, D. C.; BUSATO, M. A.; LUTINSKI, J. A. Spatial and temporal distribution of dengue in Brazil, 1990 - 2017. **PLOS ONE**, v. 15, n. 2, p. e0228346, 13 fev. 2020.
- ANGELO, M. et al. Dengue Surveillance System in Brazil: A Qualitative Study in the Federal District. **International Journal of Environmental Research and Public Health**, v. 17, n. 6, p. 2062, 20 mar. 2020.
- ANNENBERG, F. X. **Direito e políticas públicas: uma análise crítica de abordagens tradicionais do direito administrativo a partir de um estudo do programa bolsa família**. Dissertação de Mestrado em Direito Econômico e Financeiro—São Paulo: Universidade de São Paulo, 18 mar. 2014.
- ARANHA, M. I. Método Jurídico-Regulatório: Coerção Extrínseca versus intrínseca e os conceitos de Governo, Governança e Conformidade. Em: **Manual de Direito Regulatório: Fundamentos de Direito Regulatório**. 6. ed. London: Laccademia Publishing, 2021. p. 48–59.
- ARAÚJO, V. E. M. DE et al. Aumento da carga de dengue no Brasil e unidades federadas, 2000 e 2015: análise do Global Burden of Disease Study 2015. **Revista Brasileira de Epidemiologia**, v. 20, n. suppl 1, p. 205–216, maio 2017.
- AROMOLARAN, A. et al. Unequal burden of Zika-associated microcephaly among populations with public and private healthcare in Salvador, Brazil. **International Journal of Infectious Diseases**, v. 120, p. 201–204, jul. 2022.
- ASCHER, W. The Evolution of the Policy Sciences: Understanding the Rise and Avoiding the Fall. **Journal of Policy Analysis and Management**, v. 5, n. 2, p. 365–373, 1986.
- BARRETO, M. L. et al. Successes and failures in the control of infectious diseases in Brazil: social and environmental context, policies, interventions, and research needs. **The Lancet**, v. 377, n. 9780, p. 1877–1889, maio 2011.
- BERG, H. VAN DEN et al. **Guidance on policy-making for integrated vector management / Henk van den Berg ... [et al]**. Geneva: World Health Organization, 2012.
- BERKOWITZ, D.; PISTOR, K.; RICHARD, J.-F. Economic development, legality, and the transplant effect. **European Economic Review**, v. 47, n. 1, p. 165–195, fev. 2003.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil (1988). Atualizada até a EC. n. 116/2022.** Brasília: Supremo Tribunal Federal, Secretaria de Altos Estudos, Pesquisas e Gestão da Informação, 2022.

BRASIL, M. DA SAÚDE. F. N. DE S. **Programa Nacional de Controle da Dengue.** , 2002.

BRASIL, M. DA SAÚDE. S. DE V. EM SAÚDE. D. DE V. DAS D. T. **Levantamento Rápido de Índices para Aedes Aegypti (LIRAA) para vigilância entomológica do Aedes aegypti no Brasil: metodologia para avaliação dos índices de Breteau e Predial e tipo de recipientes.** 1. ed. Brasília: Ministério da Saúde, 2013.

BRASIL, M. DA SAÚDE. S. DE V. EM SAÚDE. D. DE V. DE D. E A. N. T. E P. DA SAÚDE. Febre chikungunya no Brasil, 2015 e 2016. Em: **Saúde Brasil 2015/2016 : uma análise da situação de saúde e da epidemia pelo vírus Zika e por outras doenças transmitidas pelo Aedes aegypti.** Brasília: Ministério da Saúde, 2017a. p. 271–283.

BRASIL, M. DA SAÚDE. S. DE V. EM SAÚDE. D. DE V. DE D. E A. N. T. E P. DA SAÚDE. Dengue: situação epidemiológica no Brasil, 2013-2016. Em: **Saúde Brasil 2015/2016 : uma análise da situação de saúde e da epidemia pelo vírus Zika e por outras doenças transmitidas pelo Aedes aegypti.** Brasília: Ministério da Saúde, 2017b. p. 255–271.

BRASIL, M. DA SAÚDE. S. DE V. EM SAÚDE. D. DE V. DE D. E A. N. T. E P. DA SAÚDE. Febre pelo vírus Zika. Em: **Saúde Brasil 2015/2016 : uma análise da situação de saúde e da epidemia pelo vírus Zika e por outras doenças transmitidas pelo Aedes aegypti.** Brasília: Ministério da Saúde, 2017c. p. 283–294.

BRASIL, M. DA SAÚDE. S. DE V. EM SAÚDE. D. DE V. E. **Diretrizes Nacionais para a Prevenção e Controle de Epidemias de Dengue.** Brasília: Ministério da Saúde, 2009.

BRASIL, MINISTÉRIO DA ECONOMIA. EMI nº 00083/2019 ME AGU MJSP - Exposição de Motivos da MPV nº 881/2019. . 11 abr. 2022.

BRASIL, MINISTÉRIO DA SAÚDE. Portaria nº 1.347, de 24 de julho de 2022. . 24 jul. 2022, p. 2.

BRASIL, MINISTÉRIO DA SAÚDE. Portaria de Consolidação GM/MS nº 5, de 29 de setembro de 2017. . 3 out. 2017.

BREWER, G. D. The policy sciences emerge: To nurture and structure a discipline. **Policy Sciences**, v. 5, n. 3, p. 239–244, set. 1974.

BUCCI, M. P. D. Políticas públicas e direito administrativo. **Revista de Informação Legislativa**, n. 133, p. 10, 1997.

BUCCI, M. P. D. **Direito administrativo e políticas públicas.** São Paulo, SP: Editora Saraiva, 2002.

BUCCI, M. P. D. **Fundamentos para uma Teoria Jurídica das Políticas Públicas**. São Paulo, SP, Brasil: Saraiva, 2013.

CAPRARA, A. et al. Irregular water supply, household usage and dengue: a bio-social study in the Brazilian Northeast. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 25, n. suppl 1, p. S125–S136, 2009.

CARDONA-OSPINA, J. A. et al. Mortality and fatality due to Chikungunya virus infection in Colombia. **Journal of Clinical Virology**, v. 70, p. 14–15, set. 2015.

CASTRO, M. F. DE. **Formas jurídicas e mudança social: interações entre o direito, a filosofia, a política e a economia**. São Paulo: Editoria Saraiva: Direito GV, 2012.

CASTRO, M. F. DE. Ideias sobre o ensino jurídico globalizado. **Cadernos FGV DIREITO RIO - Educação e Direito**, v. 9, p. 47, 2014a.

CASTRO, M. F. DE. NOVAS PERSPECTIVAS JURÍDICAS SOBRE A REFORMA DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL. v. 01, p. 33, 2014b.

CASTRO, M. F. DE. Um novo direito para novos desafios. Em: **Análise jurídica da política econômica: a efetividade dos direitos na economia global**. [s.l.] Editora CRV, 2018a. p. 455–458.

CASTRO, M. F. DE. Introdução: Perspectivas sobre as relações entre direito e processos econômicos. Em: CASTRO, M. F. DE; FERREIRA, H. L. P. (Eds.). **Um novo direito para novos desafios**. Curitiba: Editora CRV, 2018b. p. 15–40.

CASTRO, M. F. DE. Análise Jurídica da Política Econômica. Em: **Análise Jurídica da Política Econômica: a efetividade dos direitos na economia global**. Curitiba: Editora CRV, 2018c.

CASTRO, M. F. DE. Policies, Technology and Markets: Legal Implications of Their Mathematical Infrastructures. **Law and Critique**, v. 30, n. 1, p. 91–114, abr. 2019.

CASTRO, M. F. DE. A dimensão econômica da efetividade dos direitos fundamentais. v. 01, n. 02, p. 37, 2021.

CASTRO, M. F. DE; FERREIRA, H. L. P. (EDS.). **Análise Jurídica da Política Econômica: a efetividade dos direitos na economia global**. Curitiba: Editora CRV, 2018.

CASTRO, M. F. DE; LIMA, A. J. R. DE. Políticas Públicas e democracia em nova perspectiva jurídica: o exemplo da análise jurídica do Programa Microempreendedor Individual. Em: **Análise Jurídica da Política Econômica: a efetividade dos direitos na economia global**. Curitiba: Editora CRV, 2018.

CASTRO, L. C. N. DE C.; CASTRO, M. F. DE. A efetividade do direito à saúde de parturientes no Brasil: uma abordagem à luz da análise jurídica da política

econômica. **Revista de Estudos Empíricos em Direito**, v. 7, n. 3, p. 146–162, 13 set. 2020.

CHAN, J. F. W. et al. Zika fever and congenital Zika syndrome: An unexpected emerging arboviral disease. **Journal of Infection**, v. 72, n. 5, p. 507–524, maio 2016.

COASE, R. H. Law and Economics at Chicago. **The Journal of Law and Economics**, v. 36, n. 1, Part 2, p. 239–254, abr. 1993.

COUTINHO, D. R. Linking Promises to Policies: Law and Development in an Unequal Brazil. **The Law and Development Review**, v. 3, n. 2, 7 jan. 2010.

COUTINHO, D. R. O direito nas políticas públicas. Em: **Política Pública como Campo Disciplinar**. São Paulo, SP: Unesp, 2013. p. 29.

CRAVO, V. Pontos de partida para um direito administrativo do século XXI. Em: CASTRO, M. F. DE; FERREIRA, H. L. P. (Eds.). **Análise Jurídica da Política Econômica: a efetividade dos direitos na economia global**. Curitiba: Editora CRV, 2018. p. 429–451.

DAVIS, K. What Can the Rule of Law Variable Tell Us About Rule of Law Reforms? **Michigan Journal of International Law**, v. 26, n. 1, p. 141–161, 1 jan. 2004.

DAVIS, K. E.; KINGSBURY, B.; MERRY, S. E. Introduction: Global Governance by indicators. Em: DAVIS, K. E. et al. (Eds.). **Governance by indicators: global power through quantification and rankings**. Law and global governance. Oxford: Oxford University Press [in association with] Institute for International Law and Justice, New York University School of Law, 2012. p. 3–28.

DESROSIÈRES, A. How to make things which hold together: Social science, statistics and the state. Em: **Discourses on Society: The Shaping of the Social Science Disciplines**. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, 1990. p. 195–218.

DISTRITO FEDERAL. Decreto nº 37.057, de 14 de janeiro de 2016. . 14 jan. 2016.

DISTRITO FEDERAL. Decreto nº N° 38.982, DE 10 DE ABRIL DE 2018. . 11 abr. 2018 a.

DISTRITO FEDERAL. **Plano Distrital de Saúde 2020-2023**. , set. 2019a. Disponível em: <<https://www.saude.df.gov.br/plano-distrital-de-saude>>

DISTRITO FEDERAL, S. D. E. D. S. D. D. F. 159. Portaria nº 159, de 7 de agosto de 2012. . 7 ago. 2012.

DISTRITO FEDERAL, S. DE E. DE E. DO D. FEDERAL. C. DE P. DO D. F. (CODEPLAN). **O índice de Bem-Estar Urbano (IBEU) do Distrito Federal**. ,

jan. 2020. Disponível em: <<http://infodf.codeplan.df.gov.br/ivs-df/indice-de-bem-estar-urbano-do-distrito-federal-ibeufdf/>>

DISTRITO FEDERAL, S. DE E. DE F., Planejamento, Orçamento e gestão do Distrito Federal. Companhia de Planejamento do Distrito Federal (CODEPLAN). **Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios (PDAD) 2018.** , 2019b.

DISTRITO FEDERAL, S. DE E. DE S. DO D. F. Deliberação nº 06. PLANO INTEGRADO EM SAÚDE PARA PREVENÇÃO, CONTROLE E ENFRENTAMENTO DA DENGUE E OUTRAS ARBOVIROSES. . 2018 b, p. 136.

DYE, T. R. **Understanding public policy.** Fifteenth edition ed. Boston: Pearson, 2017.

FARES, R. C. G. et al. Epidemiological Scenario of Dengue in Brazil. **BioMed Research International**, v. 2015, p. 1–13, 2015.

FARIA, N. R. et al. Epidemiology of Chikungunya Virus in Bahia, Brazil, 2014-2015. **PLoS Currents**, 1 fev. 2016.

FARRANHA, A. C.; MIRANDA, J. G.; SOARES PEREIRA, P. F. DIREITO E ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS: O QUE HÁ DE NOVIDADE? Uma experiência de ensino e uma metodologia para pesquisa. **Revista de Estudos Empíricos em Direito**, v. 5, n. 2, 30 ago. 2018.

FERREIRA, H. L. P. **Direito, política econômica e globalização : formação de um debate.** Doctorate—[s.l.] Universidade de Brasília, 18 mar. 2016.

FERREIRA, H. L. P. **Ideias e Instituições Econômicas: Uma Introdução para o Curso de Direito.** Curitiba: Editora CRV, 2017.

FISCHER, F. Policy analysis in critical perspective: The epistemics of discursive practices. **Critical Policy Studies**, v. 1, n. 1, p. 97–109, mar. 2007.

FONSECA, M. G. P. DA. Ligações Melindrosas: uma reflexão a respeito da Sociologia aplicada ao Direito. Em: **Ou isto ou Aquilo: a sociologia jurídica nas faculdades de direito.** Rio de Janeiro: Letra Capital, 2002.

FOURCADE, M. The Construction of a Global Profession: The Transnationalization of Economics. **American Journal of Sociology**, v. 112, n. 1, p. 145–194, jul. 2006.

FUNDAÇÃO NACIONAL DE SAÚDE, MINISTÉRIO DA SAÚDE, BRASIL. **Programa Nacional de Controle da Dengue.** , 24 jul. 2002.

GOMES SCHAPIRO, M.; PEREIRA, S. A. Developmental State with Neoliberal Tools: A Portrait of the Brazilian Housing Financial System. **Law and Development Review**, v. 12, n. 2, p. 457–493, 27 maio 2019.

GUBLER, D. J. Dengue and Dengue Hemorrhagic Fever. **CLIN. MICROBIOL. REV.**, v. 11, p. 17, 1998.

GUBLER, D. J. Dengue, Urbanization and Globalization: The Unholy Trinity of the 21st Century. **Tropical Medicine and Health**, v. 39, n. 4SUPPLEMENT, p. S3–S11, 2011.

GUBLER, D. J.; ROSEN, L. A Simple Technique for Demonstrating Transmission of Dengue Virus by Mosquitoes without the Use of Vertebrate Hosts \*. **The American Journal of Tropical Medicine and Hygiene**, v. 25, n. 1, p. 146–150, 1 jan. 1976.

HALSTEAD, S. B. Successes and Failures in Dengue Control - Global Experience. v. 24, p. 11, 2000.

HENRIQUE, A. C. **A Gestão de Capital nos Fundos de Pensão: Uma Abordagem sob o Crivo da Análise Jurídica da Política Econômica – AJPE**. Brasília: Universidade de Brasília. Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Brasília, 2018.

HODGSON, G. M. INSTITUTIONAL ECONOMICS: SURVEYING THE “OLD” AND THE “NEW”. **Metroeconomica**, v. 44, n. 1, p. 1–28, fev. 1993.

HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, A. **Política Pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral**. 3rd ed ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

HUMAN RIGHTS WATCH. **Neglected and Unprotected: The Impact of the Zika Outbreak on Women and Girls in Northeastern Brazil**. [s.l.] Human Rights Watch, 12 jul. 2017. Disponível em: <<https://www.hrw.org/report/2017/07/13/neglected-and-unprotected/impact-zika-outbreak-women-and-girls-northeastern>>. Acesso em: 19 set. 2022.

JENKINS, W. I. **Policy analysis: a political and organisational perspective**. London: M. Robertson, 1978.

JONES, B. D. **Reconceiving decision-making in democratic politics: attention, choice, and public policy**. Chicago: University of Chicago Press, 1994.

KENNEDY, D. Challenging Expert Rule: The Politics of Global Governance. **Sydney Law Review**, v. 27, p. 24, 2005.

KENNEDY, D. Form and Substance in Private Law Adjudication. Em: **The canon of American legal thought**. Princeton: Princeton University Press, 2006a. p. 647–732.

KENNEDY, D. Three Globalizations of Law and Legal Thought: 1850–2000. Em: **The New Law and Economic Development: A Critical Appraisal**. New York: Cambridge University Press, 2006b. p. 19–73.

KERTH, B. V. DE C. **A Proteção ao Trabalho e os Novos Desafios para a Análise Jurídica: O Uso de Indicadores como Instrumentos para a Determinação de Direitos Subjetivos nas Relações de Trabalho**.

Dissertação de Mestrado em Direito—Brasília: Universidade de Brasília, jun. 2018.

KREVER, T. The Legal Turn in Late Development Theory: The Rule of Law and the World Bank's Development Model. **Harvard International Law Journal**, v. 52, p. 34, 2011.

KREVER, T. Quantifying Law: legal indicator projects and the reproduction of neoliberal common sense. **Third World Quarterly**, v. 34, n. 1, p. 131–150, fev. 2013.

LA PORTA, R. et al. Law and Finance. **Journal of Political Economy**, v. 106, n. 6, p. 1113–1155, 1998.

LA PORTA, R.; LOPEZ-DE-SILANES, F.; SHLEIFER, A. The Economic Consequences of Legal Origins. **Journal of Economic Literature**, v. 46, n. 2, p. 285–332, 2008.

LASSWELL, H. D. **A pre-view of policy sciences**. New York: American Elsevier Pub. Co, 1971.

LATOURET, B. **Science in action: how to follow scientists and engineers through society**. Nachdr. ed. Cambridge, Mass: Harvard Univ. Press, 1998.

LEE, Y.-S. General Theory of Law and Development. **Cornell International Law Journal**, v. 50, p. 58, out. 2017.

LIU-HELMERSSON, J. et al. Vectorial Capacity of *Aedes aegypti*: Effects of Temperature and Implications for Global Dengue Epidemic Potential. **PLoS ONE**, v. 9, n. 3, p. e89783, 6 mar. 2014.

MACCORMACK-GELLES, B. et al. Epidemiological characteristics and determinants of dengue transmission during epidemic and non-epidemic years in Fortaleza, Brazil: 2011-2015. **PLOS Neglected Tropical Diseases**, v. 12, n. 12, p. e0006990, 3 dez. 2018.

MACHEN, R. C. et al. **Investigation of Data Irregularities in Doing Business 2018 and Doing Business 2020**. , 15 set. 2021. Disponível em: <<https://thedocs.worldbank.org/en/doc/84a922cc9273b7b120d49ad3b9e9d3f9-0090012021/original/DB-Investigation-Findings-and-Report-to-the-Board-of-Executive-Directors-September-15-2021.pdf>>

MARINHO, F. et al. Microcefalia no Brasil: prevalência e caracterização dos casos a partir do Sistema de Informações sobre Nascidos Vivos (Sinasc), 2000-2015. **Epidemiologia e Serviços de Saúde**, v. 25, n. 4, p. 701–712, out. 2016.

MARQUES NETO, F. DE A. A nova regulamentação dos serviços públicos. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico**, v. 1, abr. 2005.

MARTELLI, C. M. T. et al. Economic Impact of Dengue: Multicenter Study across Four Brazilian Regions. **PLOS Neglected Tropical Diseases**, v. 9, n. 9, p. e0004042, 24 set. 2015.

MARTINS-MELO, F. R. et al. Trends and spatial patterns of mortality related to neglected tropical diseases in Brazil. **Parasite Epidemiology and Control**, v. 1, n. 2, p. 56–65, jun. 2016.

MARTINS-MELO, F. R. et al. The burden of Neglected Tropical Diseases in Brazil, 1990-2016: A subnational analysis from the Global Burden of Disease Study 2016. **PLOS Neglected Tropical Diseases**, v. 12, n. 6, p. e0006559, 4 jun. 2018.

MERRY, S. E. Measuring the World: Indicators, Human Rights, and Global Governance. **Current Anthropology**, v. 52, n. S3, p. S83–S95, abr. 2011.

MILHAUPT, C. J.; PISTOR, K. **Law and capitalism: what corporate crises reveal about legal systems and economic development around the world**. Chicago: University of Chicago Press, 2008.

MOCELIN, H. J. S. et al. Analysis of the spatial distribution of cases of Zika virus infection and congenital Zika virus syndrome in a state in the southeastern region of Brazil: Sociodemographic factors and implications for public health. **International Journal of Gynecology & Obstetrics**, v. 148, n. S2, p. 61–69, jan. 2020.

MONDINI, A.; CHIARAVALLOTI-NETO, F. Spatial correlation of incidence of dengue with socioeconomic, demographic and environmental variables in a Brazilian city. **Science of The Total Environment**, v. 393, n. 2–3, p. 241–248, abr. 2008.

MOREIRA, C. F.; CASTRO, M. F. DE. A análise jurídica da política econômica aplicada ao Programa Minha Casa, Minha Vida: um estudo de caso de Brasília (2014-2017). **Revista de Direito da Cidade**, v. 12, n. 2, 21 maio 2020.

MUSSO, D.; GUBLER, D. J. Zika Virus. **Clinical Microbiology Reviews**, v. 29, n. 3, p. 487–524, jul. 2016.

OEHLER, E. et al. Zika virus infection complicated by Guillain-Barré syndrome – case report, French Polynesia, December 2013. **Eurosurveillance**, v. 19, n. 9, 6 mar. 2014.

OLIVEIRA, L. NÃO FALE DO CÓDIGO DE HAMURÁBI! **Sua excelência o comissário: e outros ensaios de Sociologia Jurídica**, p. 137–167, 2004.

PAIXÃO, E. S. et al. Trends and factors associated with dengue mortality and fatality in Brazil. **Revista da Sociedade Brasileira de Medicina Tropical**, v. 48, n. 4, p. 399–405, ago. 2015.

POSNER, R. A. **Economic analysis of law**. Ninth edition ed. New York: Wolters Kluwer Law & Business, 2014.

POWER, M. **The audit society: rituals of verification**. Oxford, [England]; New York: Oxford University Press, 1997.

PUNTASECCA, C. J.; KING, C. H.; LABEAUD, A. D. Measuring the global burden of chikungunya and Zika viruses: A systematic review. **PLOS Neglected Tropical Diseases**, v. 15, n. 3, p. e0009055, 4 mar. 2021.

RIBEIRO, L. C. DE Q.; RIBEIRO, M. GO. (EDS.). **Ibeu: índice de bem-estar urbano**. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

RODRIGUEZ-MORALES, A. J. et al. How many patients with post-chikungunya chronic inflammatory rheumatism can we expect in the new endemic areas of Latin America? **Rheumatology International**, v. 35, n. 12, p. 2091–2094, dez. 2015.

RODRIK, D. **One economics, many recipes: globalization, institutions, and economic growth**. Princeton: Princeton University Press, 2007.

ROSE, N. S. **Governing the soul: the shaping of the private self**. 2. ed., [reprint] ed. London: Free Association Books, 1999.

ROSGA, A.; SATTERTHWAITE, M. L. The trust in indicators: measuring human rights. **Berkeley J. Int' Law**, v. 27, n. 2, p. 253–315, 2009.

SABEL, C. F.; ZEITLIN, J. Experimentalist Governance. Em: LEVI-FAUR, D. (Ed.). **The Oxford handbook of governance**. [s.l.] Oxford University Press, 2012. p. 169–183.

SABEL, C.; REDDY, S. **Learning to Learn: Undoing the Gordian Knot of Development Today**. COLUMBIA LAW & ECONOMICS WORKING PAPER NO. 308, , 2006.

SANCHEZ BADIN, M. R.; GODOY, D. **International Trade Regulatory Challenges for Brazil and Some Lessons From the Promotion of Ethanol (Desafios Regulatórios Do Comércio Internacional Para O Brasil E Algumas Lições Da Promoção Do Etanol)**. Rochester, NY, 14 out. 2010. Disponível em: <<https://papers.ssrn.com/abstract=1692335>>. Acesso em: 11 set. 2022

SARAVIA, E. Introdução à teoria da política públicas. Em: **Políticas públicas**. Brasília: ENAP, 2006. p. 21–43.

SCHLUCHTER, W. **The rise of Western rationalism: Max Weber's developmental history**. 1. paperback print ed. Berkley, Calif.: Univ. of California Pr, 1985.

SCHULER-FACCINI, L. et al. Possible Association Between Zika Virus Infection and Microcephaly — Brazil, 2015. v. 65, n. 3, p. 4, 2016.

SIMON, H. A. Behavioural Economics. Em: **The New Palgrave Dictionary of Economics**. London: Palgrave Macmillan UK, 2016. p. 1–9.

SPAMANN, H. **On the Insignificance And/Or Endogeneity of La Porta Et Al.'s “Anti-Director Rights Index” Under Consistent Coding**. Rochester,

NY, 1 mar. 2006. Disponível em: <<https://papers.ssrn.com/abstract=894301>>. Acesso em: 11 set. 2022

SUNSTEIN, C. R. **Free markets and social justice**. 1. issued as an ... paperback ed. New York: Oxford University Press, 1999.

SUNSTEIN, C. R.; JOLLS, C.; THALER, R. A Behavioral Approach to Law and Economics. **Stanford Law Review**, v. 50, n. 1471, p. 1472–1550, 1998.

TEIXEIRA, M. G. et al. Epidemiological Trends of Dengue Disease in Brazil (2000–2010): A Systematic Literature Search and Analysis. **PLoS Neglected Tropical Diseases**, v. 7, n. 12, p. e2520, 19 dez. 2013.

TEIXEIRA, T. R. DE A.; MEDRONHO, R. DE A. Indicadores sócio-demográficos e a epidemia de dengue em 2002 no Estado do Rio de Janeiro, Brasil. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 24, n. 9, p. 2160–2170, set. 2008.

THALER, R. H.; SUNSTEIN, C. R. Libertarian Paternalism. **The American Economic Review**, v. 93, n. 2, p. 175–179, 2003.

THALER, R. H.; SUNSTEIN, C. R. **Nudge: improving decisions about health, wealth, and happiness**. New Haven: Yale University Press, 2008.

TRUBEK, D. M. Developmental States and the Legal Order: Towards a New Political Economy of Development and Law. **SSRN Electronic Journal**, 2008.

TRUBEK, D. M.; SANTOS, A. (EDS.). **The New Law and Economic Development: A Critical Appraisal**. New York: Cambridge University Press, 2006.

UNGER, R. M. **The critical legal studies movement**. Cambridge, Mass: Harvard University Press, 1986.

UNGER, R. M. **What should legal analysis become?** London; New York: Verso, 1996.

UNGER, R. M. **O direito e o futuro da democracia**. 1. ed ed. São Paulo: Boitempo Editorial, 2004.

UNGER, R. M. Uma Nova Faculdade de Direito no Brasil. **Revista de Direito Administrativo**, v. 243, p. 113, 1 jan. 2006.

VIDAL, E. R. N. et al. Epidemiological burden of Chikungunya fever in Brazil, 2016 and 2017. **Tropical Medicine & International Health**, v. 27, n. 2, p. 174–184, fev. 2022.

WEBER, M. The social psychology of world religions. Em: **From Max Weber: Essays in Sociology**. 0. ed. London: Routledge, 2014.

WILDER-SMITH, A. et al. Epidemic arboviral diseases: priorities for research and public health. **The Lancet Infectious Diseases**, v. 17, n. 3, p. e101–e106, mar. 2017.

WILDER-SMITH, A.; GUBLER, D. J. Geographic Expansion of Dengue: The Impact of International Travel. **Medical Clinics of North America**, v. 92, n. 6, p. 1377–1390, nov. 2008.

WORLD BANK. **World Bank Group to Discontinue Doing Business Report**. , 16 set. 2021. Disponível em: <<https://www.worldbank.org/en/news/statement/2021/09/16/world-bank-group-to-discontinue-doing-business-report>>

WORLD HEALTH ORGANIZATION. Dengue guidelines for diagnosis, treatment, prevention and control : new edition. n. WHO/HTM/NTD/DEN/2009.1, 2009.

WORLD HEALTH ORGANIZATION. **Comprehensive guidelines for prevention and control of dengue and dengue haemorrhagic fever**. Rev. and expanded. ed ed. New Delhi, India: World Health Organization Regional Office for South-East Asia, 2011.

WORLD HEALTH ORGANIZATION. **Handbook for integrated vector management**. Cairo: World Health Organization, Regional Office for the Eastern Mediterranean, 2012.

WORLD HEALTH ORGANIZATION. **Zika virus**. Disponível em: <<https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/zika-virus>>. Acesso em: 18 set. 2022.

WORLD HEALTH ORGANIZATION. **Chikungunya fact sheet**. Disponível em: <<https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/chikungunya>>. Acesso em: 18 set. 2022a.

WORLD HEALTH ORGANIZATION. **ghe2019\_daly-methods.pdf**. Genebra, dez. 2020b.

WORLD HEALTH ORGANIZATION. **Dengue and severe dengue**. Disponível em: <<https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/dengue-and-severe-dengue>>. Acesso em: 18 set. 2022.

WORLD HEALTH ORGANIZATION. **Neglected tropical diseases -- GLOBAL**. Disponível em: <<https://www.who.int/health-topics/neglected-tropical-diseases>>. Acesso em: 21 set. 2022.

WORLD HEALTH ORGANIZATION. REGIONAL OFFICE FOR THE EASTERN MEDITERRANEAN. **Integrated vector management: strategic framework for the Eastern Mediterranean Region 2016–2020**. Cairo: World Health Organization. Regional Office for the Eastern Mediterranean, 2017.

WORLD HEALTH ORGANIZATION; UNICEF/UNDP/WORLD BANK/WHO SPECIAL PROGRAMME FOR RESEARCH AND TRAINING IN TROPICAL DISEASES. **Global vector control response 2017-2030**. Geneva: World Health Organization, 2017.



### APÊNDICE A – ÍNDICES DE INFESTAÇÃO PREDIAL E FREQUÊNCIA POR REGIÃO ADMINISTRATIVA – DADOS UTILIZADOS NA VARIÁVEL F

As tabelas deste apêndice são de elaboração do autor, com base em dados dos informativos entomológicos do Distrito Federal dos meses de Fevereiro, Maio, Agosto e Novembro dos anos de 2018 e 2019. Serviram como base dos resultados da variável F da Análise Posicional.

REGIÕES E RAS	ANO	CENTRAL							SUL		
		Plano Piloto	Cruzeiro	Lago Sul	Lago Norte	Sudoeste /Octogonal	Varjão	Central	Gama	Santa Maria	Sul
<b>IIP</b>											
<b>FEV/18</b>	2018	2,38	1,34	4,19	6,22	0,43	4,15	3,12	2,82	0,50	1,66
<b>MAI/18</b>	2018	1,01	0,44	0,45	5,16	-	1,88	1,49	0,73	0,28	0,51
<b>AGO/18</b>	2018	0,63	0,66	0,23	1,15	-	1,41	0,68	-	-	-
<b>NOV/18</b>	2018	2,74	0,78	4,78	8,74	1,32	2,82	3,53	2,28	0,19	1,24
<b>FEV/19</b>	2019	0,77	0,44	0,45	3,25	0,44	0,94	1,05	1,00	0,10	0,55
<b>MAI/19</b>	2019	1,86	0,87	2,04	2,78	0,89	1,40	1,64	1,07	0,82	0,95
<b>AGO/19</b>	2019	0,71	-	1,13	0,46	0,42	0,47	0,53	-	-	-
<b>NOV/19</b>	2019	1,86	-	-	3,49	-	-	0,89	0,84	0,25	0,55
<b>PARÂMETRO</b>		1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
<b>FREQUÊNCIA SEGURA</b>	2018	1,00	3,00	2,00	-	3,00	-	1,00	2,00	4,00	2,00
<b>FREQUÊNCIA NÃO SEGURA</b>	2018	3,00	1,00	2,00	4,00	1,00	4,00	3,00	2,00	-	2,00
<b>FREQUÊNCIA SEGURA</b>	2019	2,00	4,00	2,00	1,00	4,00	3,00	2,00	3,00	4,00	4,00
<b>FREQUÊNCIA NÃO SEGURA</b>	2019	2,00	-	2,00	3,00	-	1,00	2,00	1,00	-	-

REGIÕES E RAS	ANO	SUDOESTE						OESTE		
		Taguatinga	Samambaia	Recanto das Emas	Águas Claras	Vicente Pires	Sudoeste	Brazlândia	Ceilândia	Oeste
<b>IIP</b>										
<b>FEV/18</b>		0,64	1,34	2,02	-	2,57	1,31	2,98	1,52	2,25
<b>MAI/18</b>		0,44	0,29	0,47	-	0,47	0,33	0,22	0,39	0,31
<b>AGO/18</b>		0,07	-	0,27	-	0,11	0,09	-	0,05	0,03
<b>NOV/18</b>		1,14	0,68	-	0,11	0,34	0,45	1,06	0,63	0,85
<b>FEV/19</b>		0,80	0,85	0,21	0,22	0,19	0,45	0,91	0,62	0,77
<b>MAI/19</b>		1,37	1,68	1,22	0,94	1,49	1,34	1,37	0,77	1,07
<b>AGO/19</b>		0,28	0,04	0,05	-	-	0,07	-	0,02	0,01
<b>NOV/19</b>		0,78	0,46	0,59	-	-	0,37	0,68	0,30	0,49
<b>FREQUÊNCIA PARÂMETRO</b>		1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
<b>FREQUÊNCIA SEGURA</b>	2018	3,00	3,00	3,00	4,00	3,00	3,00	2,00	3,00	3,00
<b>FREQUÊNCIA NÃO SEGURA</b>	2018	1,00	1,00	1,00	-	1,00	1,00	2,00	1,00	1,00
<b>FREQUÊNCIA SEGURA</b>	2019	3,00	3,00	3,00	4,00	3,00	3,00	3,00	4,00	3,00
<b>FREQUÊNCIA NÃO SEGURA</b>	2019	1,00	1,00	1,00	-	1,00	1,00	1,00	-	1,00

REGIÕES E RAS	ANO	NORTE				
		Sobradinho	Planaltina	Sobradinho II	Fercal	Norte
<b>IIP</b>						
<b>FEV/18</b>		2,56	3,77	11,57	4,68	5,65
<b>MAI/18</b>		0,98	1,27	1,34	2,94	1,63
<b>AGO/18</b>		0,53	0,36	0,88	-	0,44
<b>NOV/18</b>		2,17	3,18	4,55	5,42	3,83
<b>FEV/19</b>		0,91	1,36	0,69	0,85	0,95
<b>MAI/19</b>		3,59	2,04	2,51	2,13	2,57
<b>AGO/19</b>		0,23	0,06	0,23	-	0,13
<b>NOV/19</b>		1,60	1,61	1,08	3,03	1,83
<b>PARÂMETRO</b>		1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
<b>FREQUÊNCIA SEGURA</b>	2018	2,00	1,00	1,00	1,00	1,00
<b>FREQUÊNCIA NÃO SEGURA</b>	2018	2,00	3,00	3,00	3,00	3,00
<b>FREQUÊNCIA SEGURA</b>	2019	2,00	1,00	2,00	2,00	2,00
<b>FREQUÊNCIA NÃO SEGURA</b>	2019	2,00	3,00	2,00	2,00	2,00

REGIÕES E RAS	ANO	CENTRO-SUL								
		Núcleo bandeirante	Guará	Riacho Fundo I	Candangolândia	Riacho Fundo II	Park Way	SCIA/ Estrutural	SIA	Centro-Sul
<b>IIP</b>										
<b>FEV/18</b>		0,78	0,23	0,93	2,45	0,45	4,40	-	-	1,16
<b>MAI/18</b>		0,82	0,45	0,22	0,76	0,22	1,83	-	0,82	0,64
<b>AGO/18</b>		0,42	-	-	0,42	-	-	0,23	-	0,13
<b>NOV/18</b>		1,19	0,75	0,43	1,24	0,22	2,20	0,46	0,80	0,91
<b>FEV/19</b>		0,82	0,09	0,22	0,81	0,65	2,04	1,39	0,85	0,86
<b>MAI/19</b>		1,69	0,17	2,32	1,70	0,81	1,84	0,31	1,36	1,28
<b>AGO/19</b>		-	-	0,23	-	-	0,81	-	-	0,13
<b>NOV/19</b>		0,77	0,33	1,52	0,42	0,82	0,41	0,45	-	0,59
<b>PARÂMETRO</b>		1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
<b>FREQUÊNCIA SEGURA</b>	2018	3,00	4,00	4,00	2,00	4,00	1,00	4,00	4,00	3,00
<b>FREQUÊNCIA NÃO SEGURA</b>	2018	1,00	-	-	2,00	-	3,00	-	-	1,00
<b>FREQUÊNCIA SEGURA</b>	2019	3,00	4,00	2,00	3,00	4,00	2,00	3,00	3,00	3,00
<b>FREQUÊNCIA NÃO SEGURA</b>	2019	1,00	-	2,00	1,00	-	2,00	1,00	1,00	1,00

REGIÕES E RAS	LESTE			
	São Sebastião	Jardim Botânico	Itapoã	Leste
<b>IIP</b>				
<b>FEV/18</b>	2,32	2,08	2,68	1,87
<b>MAI/18</b>	1,61	0,93	2,06	1,46
<b>AGO/18</b>	0,16	0,39	0,23	0,39
<b>NOV/18</b>	1,52	3,09	2,14	2,18
<b>FEV/19</b>	1,49	1,50	2,54	1,68
<b>MAI/19</b>	1,35	3,87	1,93	2,07
<b>AGO/19</b>	0,33	0,66	0,69	0,52
<b>NOV/19</b>	0,74	3,05	0,58	1,71
<b>PARÂMETRO</b>	1,00	1,00	1,00	1,00
<b>FREQUÊNCIA SEGURA</b>	1,00	2,00	1,00	1,00
<b>FREQUÊNCIA NÃO SEGURA</b>	3,00	2,00	3,00	3,00
<b>FREQUÊNCIA SEGURA</b>	2,00	1,00	2,00	1,00
<b>FREQUÊNCIA NÃO SEGURA</b>	2,00	3,00	2,00	3,00

Fonte: elaboração do autor, com base em dados dos informativos entomológicos do Distrito Federal dos meses de Fevereiro, Maio, Agosto e Novembro dos anos de 2018 e 2019.

	<b>ANO</b>	<b>CENTRAL</b>	<b>SUL</b>	<b>SUDOESTE</b>	<b>OESTE</b>	<b>NORTE</b>	<b>CENTRO-SUL</b>	<b>LESTE</b>
<b>FREQUÊNCIA SEGURA POR ANO</b>	2018	0,25	0,50	0,75	0,75	0,25	0,75	0,25
<b>FREQUÊNCIA SEGURA POR ANO</b>	2019	0,50	1,00	0,75	0,75	0,50	0,75	0,25

Fonte: elaboração do autor, com base em dados dos informativos entomológicos do Distrito Federal dos meses de Fevereiro, Maio, Agosto e Novembro dos anos de 2018 e 2019.

**APÊNDICE B – ÍNDICES DE DIMENSÕES DO ÍNDICE DE BEM-ESTAR URBANO DO DISTRITO FEDERAL (2018) POR REGIÕES DE SAÚDE – DADOS UTILIZADOS NAS VARIÁVEIS E E S**

A tabela deste apêndice é de elaboração do autor, com base em Distrito Federal (2020).

<b>REGIÃO DE SAÚDE</b>	<b>MÉDIA DE D2 PESSOAS RESIDENTES DE DOMICÍLIOS CUJO ENTORNO NÃO LIXO ACUMULADO (APROXIMAÇÃO POR ENTULHO)</b>	<b>MÉDIA DE D4 ATENDIMENTO DE ÁGUA</b>	<b>MÉDIA DE D4 ATENDIMENTO DE ESGOTO</b>	<b>MÉDIA DE D4 COLETA DE LIXO</b>	<b>MÉDIA DE D4 ATENDIMENTO DE ENERGIA</b>	<b>MÉDIAD4</b>
<b>CENTRAL</b>	0,82	0,95	0,96	0,96	1,00	0,97
<b>CENTRO-SUL</b>	0,62	0,93	0,84	0,80	0,86	0,86
<b>LESTE</b>	0,52	0,84	0,83	0,97	1,00	0,91
<b>NORTE</b>	0,31	0,60	0,51	0,96	0,99	0,76
<b>OESTE</b>	0,32	0,99	0,94	0,97	0,98	0,97
<b>SUDOESTE</b>	0,47	0,99	0,90	0,95	1,00	0,96
<b>SUL</b>	0,46	0,92	0,95	0,96	0,99	0,95

**APÊNDICE C – Nº DE AGENTES COMUNITÁRIOS DE SAÚDE POR SUPERINTENDÊNCIA REGIONAL DE SAÚDE – DADOS UTILIZADOS NA VARIÁVEL C**

As tabelas deste apêndice são de elaboração do autor, com base com base em Portal da Transparência do Distrito Federal<sup>88</sup>.

**2018**

<b>SUPERINTENDÊNCIA DA REGIÃO DE SAÚDE</b>	<b>CONTAGEM AC ATIVOS 2018 (12 MESES)</b>	<b>MÉDIA ARRED AC ATIVOS EM 2018</b>	<b>POPULAÇÃO</b>	<b>AC IDEAL</b>	<b>% AC ATIVOS</b>
<b>SUPERINTENDÊNCIA DA REGIÃO DE SAÚDE CENTRAL</b>	31	3,00	386258	515	0,005825
<b>SUPERINTENDÊNCIA DA REGIÃO DE SAÚDE CENTROSUL</b>	1339	112,00	364122	485	0,230928
<b>SUPERINTENDÊNCIA DA REGIÃO DE SAÚDE NORTE</b>	1705	142,00	350755	468	0,303419
<b>SUPERINTENDÊNCIA DA REGIÃO DE SAÚDE SUL</b>	1872	156,00	270779	361	0,432133
<b>SUPERINTENDÊNCIA DA REGIÃO DE SAÚDE LESTE</b>	1560	130,00	294593	393	0,330789
<b>SUPERINTENDÊNCIA DA REGIÃO DE SAÚDE OESTE</b>	2247	187,00	500723	668	0,27994
<b>SUPERINTENDÊNCIA DA REGIÃO DE SAÚDE SUDOESTE</b>	2954	246,00	804959	1073	0,229264
<b>ADMINISTRATIVO/OUTROS</b>	118	10,00			
<b>NÃO INDICADA</b>	31	3,00			

<sup>88</sup> <http://www.transparencia.df.gov.br/#/servidores/orgao>

2019

SUPERINTENDÊNCIA DA REGIÃO DE SAÚDE	CONTAGEM AC ATIVOS 2019 (12 MESES)	MÉDIA ARRED AC ATIVOS EM 2019	POPULAÇÃO	AC IDEAL	% AC ATIVOS
SUPERINTENDÊNCIA DA REGIÃO DE SAÚDE CENTRAL	43	4,00	386258	515	0,007767
SUPERINTENDÊNCIA DA REGIÃO DE SAÚDE CENTROSUL	1331	111,00	364122	485	0,228866
SUPERINTENDÊNCIA DA REGIÃO DE SAÚDE NORTE	1670	139,00	350755	468	0,297009
SUPERINTENDÊNCIA DA REGIÃO DE SAÚDE SUL	1893	158,00	270779	361	0,437673
SUPERINTENDÊNCIA DA REGIÃO DE SAÚDE LESTE	1532	128,00	294593	393	0,3257
SUPERINTENDÊNCIA DA REGIÃO DE SAÚDE OESTE	2216	185,00	500723	668	0,276946
SUPERINTENDÊNCIA DA REGIÃO DE SAÚDE SUDOESTE	2929	244,00	804959	1073	0,2274
ADMINISTRATIVO/OUTROS	139	12,00			
NÃO INDICADA	32	3,00			

## APÊNDICE D – Nº DE AGENTES DE VIGILÂNCIA AMBIENTAL EM SAÚDE REGIÃO DE SAÚDE – DADOS UTILIZADOS NA VARIÁVEL V

As tabelas deste apêndice são de elaboração do autor, com base com base em Portal da Transparência do Distrito Federal<sup>89</sup>.

**2018**

REGIÃO DE SAÚDE	AVA SOMATORIO DE 12 MESES	AVA MÉDIA EM 12MESES	DOMICILIOS	AVA IDEAL (1/1000)	AVA EXISTENTE/AVA IDEAL
CENTRAL	336	28,00	140.145	140,15	0,20
CENTRO-SUL	752	62,67	95.885	95,89	0,65
NORTE	494	41,17	96.855	96,86	0,43
SUL	530	44,17	75.823	75,82	0,58
LESTE	354	29,50	77.713	77,71	0,38
OESTE	832	69,33	141.037	141,04	0,49
SUDOESTE	741	61,75	256.052	256,05	0,24

**2019**

REGIÃO DE SAÚDE	Nº AVAS SOMADO	AVA MÉDIA EM 12MESES	DOMICILIOS	AVA IDEAL (1/1000)	AVA EXISTENTE/AVA IDEAL
CENTRAL	356	29,67	140.145	140,15	0,21
CENTRO-SUL	761	63,42	141.037	141,04	0,45
NORTE	513	42,75	75.823	75,82	0,56
SUL	546	45,50	95.885	95,89	0,47
LESTE	347	28,92	96.855	96,86	0,30
OESTE	824	68,67	77.713	77,71	0,88
SUDOESTE	749	62,42	256.052	256,05	0,24

<sup>89</sup> <http://www.transparencia.df.gov.br/#/servidores/orgao>



<b>NA</b>	492													0						7	
<b>PARANOÁ</b>	65.533	0,7	0,2	0,9	0,3	0,9	0,2	0,1	1,0	0,9	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	0,9	0,4
<b>NÚCLEO BANDEIRA ANTE</b>	23.619	0,6	0,8	0,8	0,5	0,9	0,7	0,7	1,0	0,8	1,0	0,9	0,9	1,0	0,9	0,9	0,9	0,9	0,3	0,8	0,0
<b>CEILÂNDIA</b>	432.927	0,3	0,3	0,9	0,3	1,0	0,5	0,4	1,0	0,8	1,0	0,9	1,0	1,0	0,8	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,1
<b>GUARÁ</b>	134.002	0,8	0,7	0,9	0,6	0,9	0,8	0,8	1,0	0,9	1,0	1,0	1,0	0,9	1,0	0,8	0,9	0,9	0,8	0,9	0,4
<b>CRUZEIRO</b>	31.079	0,8	0,9	1,0	0,9	0,9	0,9	0,8	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	0,9	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	0,6
<b>SAMAMBIA</b>	232.893	0,3	0,5	0,8	0,0	0,9	0,5	0,4	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	0,8	0,9	0,9	0,9	0,7	0,8	0,2
<b>SANTA MARIA</b>	128.882	0,0	0,5	0,8	0,5	0,9	0,5	0,4	1,0	1,0	0,9	1,0	1,0	1,0	0,9	0,9	0,9	0,9	1,0	0,8	0,3
<b>SÃO SEBASTIÃO</b>	115.256	0,6	0,5	0,9	0,4	1,0	0,5	0,5	0,8	0,9	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	0,9	0,9	0,9	0,7	0,7	0,4
<b>RECANTO DAS EMAS</b>	130.043	0,4	0,5	0,9	0,2	0,9	0,5	0,4	1,0	0,9	1,0	0,9	0,9	1,0	0,8	0,9	0,9	0,9	0,6	0,7	0,4
<b>LAGO SUL</b>	29.754	0,8	0,9	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	0,9	0,9	1,0	1,0	0,9	0,9	0,9	0,9	1,0	0,7	0,7
<b>RIACHO FUNDO</b>	41.410	0,6	0,6	0,7	0,5	0,9	0,6	0,7	1,0	0,9	1,0	0,9	0,9	1,0	0,9	0,8	0,9	0,6	0,6	0,6	0,5
<b>LAGO NORTE</b>	33.103	0,8	0,9	0,8	1,0	0,7	0,9	0,9	1,0	0,9	0,8	0,8	1,0	1,0	0,8	0,7	0,7	0,4	0,7	0,7	0,6
<b>CANDAN GOLÂNDIA</b>	16.489	0,9	0,6	0,9	0,8	0,9	0,6	0,7	1,0	0,9	1,0	1,0	1,0	0,9	1,0	1,0	0,9	0,9	0,5	0,7	0,0
<b>ÁGUAS CLARAS</b>	161.184	0,8	0,6	0,9	0,8	1,0	0,9	0,9	1,0	1,0	1,0	0,9	0,9	1,0	0,9	0,9	0,9	0,9	1,0	0,8	0,6
<b>RIACHO FUNDO II</b>	85.658	0,4	0,6	0,9	0,5	0,9	0,5	0,5	0,8	1,0	1,0	0,9	0,9	1,0	0,8	0,9	0,9	0,9	0,9	0,7	0,6

<b>SUDOEST E/OCTOG ONAL</b>	53.7 70	0,9	1,0	1,0	1,0	0,9	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	0,9	1,0	1,0	1,0	0,9	1,0
<b>VARJÃO</b>	8.80 2	0,9	0,6	0,9	0,1	1,0	0,1	0,3	0,8	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	0,9	0,9	0,9	0,8	0,8	0,0
<b>PARK WAY</b>	20.5 11	0,8	0,9	0,9	0,9	1,0	1,0	0,9	0,9	1,0	1,0	0,5	0,9	1,0	0,9	0,9	0,5	0,8	0,5	0,8
<b>SCIA/EST RUTURAL</b>	35.5 20	0,6	0,0	0,0	0,0	0,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,6	0,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,3	0,8	0,3	0,3
<b>SOBRADI NHO II</b>	85.5 74	0,7	0,6	0,9	0,6	0,6	0,7	0,7	0,9	1,0	0,6	0,4	1,0	1,0	0,8	0,8	0,8	0,9	0,7	0,4
<b>JARDIM BOTÂNICO</b>	26.4 49	0,7	0,8	1,0	1,0	1,0	0,9	0,9	1,0	1,0	0,4	0,4	1,0	1,0	1,0	0,7	0,8	1,0	0,8	0,8
<b>ITAPOÁ</b>	62.2 08	0,6	0,0	0,9	0,5	1,0	0,3	0,3	1,0	1,0	1,0	0,9	0,9	1,0	0,8	0,9	0,8	0,7	0,7	0,3
<b>SIA</b>	1.54 9	1,0	1,0	1,0	0,9	0,0	0,9	0,9	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	0,8	1,0	1,0	0,6	1,0	0,7
<b>VICENTE PIRES</b>	66.4 91	0,7	0,3	0,9	0,6	0,9	0,9	0,9	1,0	0,9	1,0	0,6	1,0	1,0	0,8	0,6	0,6	0,8	0,3	0,2
<b>FERCAL</b>	8.58 3	0,5	0,7	0,1	0,1	1,0	0,5	0,2	1,0	0,7	0,0	0,0	0,9	1,0	0,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1

Fonte: Codeplan. Relatório disponível em <<https://infodf.ipe.df.gov.br/ivs-df/indice-de-bem-estar-urbano-do-distrito-federal-ibeu-df/>>