

PANDEMIA DO COVID-19: O DESAFIO DA GESTÃO
MUNICIPAL NO IMPLEMENTO DE MEDIDAS
PREVENTIVAS/PRECAUTÓRIAS DIANTE DA
VULNERABILIDADE DIGITAL PRESENTE
NA SOCIEDADE CONTEMPORÂNEA

*COVID-19 PANDEMIC: THE CHALLENGE OF MUNICIPAL
MANAGEMENT IN THE IMPLEMENTATION OF
PREVENTIVE/ PRECAUTORY MEASURES BEFORE THE
DIGITAL VULNERABILITY PRESENT IN THE
CONTEMPORARY SOCIETY*

Diogo Calazans Ferreira Heilbuth*
Marcelo Henrique de Sousa Estevam**

Resumo: Com a eclosão da pandemia da covid-19, a sociedade contemporânea teve todo o seu cotidiano transfigurado, feito que potencializou o uso da *internet* como forma de comunicação, consumo, trabalho e de realização de diversas outras atividades. Ademais, a proliferação do coronavírus escancarou a desigualdade social existente e potencializou as vulnerabilidades nos mais diversos âmbitos. Assim, ficou nítida a condição de vulnerável daqueles que mais são expostos aos riscos da pandemia, em razão de aspectos físicos, sociais, tecnológicos ou informacionais. Diante disso, em uma abordagem delimitada à esfera da atuação municipal, identificou-se o desafio desse considerar as peculiaridades de certos grupos na implementação de medidas preventivas gerais contra a propagação do vírus. Por isso, analisa-se as dificuldades que vulneráveis têm para usufruir das políticas disponibilizadas pelos Municípios, sobretudo as providências dispostas no ambiente virtualizado. Com efeito, a partir de uma revisão bibliográfica como método de pesquisa, sendo esta estruturada em uma revisão narrativa, e tendo como método científico o dedutivo, o presente estudo enfrenta a discussão sobre a necessidade de adotar o isolamento social durante a pandemia e de antecipar seus riscos; sobre como o preceito do interesse local deve ser compreendido nestes tempos de calamidade; tudo isso com o fito de analisar a relação entre a covid-19 e a vulnerabilidade digital, uma vez que várias políticas públicas de enfrentamento ao vírus foram implementadas no campo virtual pelos mu-

* Graduando em Direito na Faculdade de Direito “Prof. Jacy de Assis” da Universidade Federal de Uberlândia (UFU), em Uberlândia/MG, com endereço eletrônico: diogoheilbuth@gmail.com e currículo lattes em: <http://lattes.cnpq.br/4700861964157145>.

** Graduando em Direito na Faculdade de Direito “Prof. Jacy de Assis” da Universidade Federal de Uberlândia (UFU), em Uberlândia/MG, com endereço eletrônico: estevamarcelo03@gmail.com e currículo lattes em: <http://lattes.cnpq.br/6525155571240921>

nicípios, porém sem levar em consideração que, em geral, parcela da população não têm oportunidade de acesso às mesmas.

Palavras-chave: Covid-19. Vulnerabilidade. *Internet*. Prevenção. Direito municipal.

Abstract: *With the outbreak of the covid-19 pandemic, contemporary society had its whole daily life transfigured, a feat that enhanced the use of the internet as a means of communication, consumption, work and carrying out various other activities. In addition, the proliferation of coronavirus opened up the existing social inequality and increased vulnerabilities in the most diverse areas. Thus, the vulnerable condition of those most exposed to the risks of the pandemic was clear, due to physical, social, technological or informational aspects. In view of this, in an approach delimited to the sphere of municipal action, the challenge of identifying the peculiarities of certain groups in the implementation of general preventive measures against the spread of the virus was identified. For this reason, it analyzes the difficulties that vulnerable people have to take advantage of the policies made available by the Municipalities, especially the measures provided in the virtualized environment. Indeed, based on a bibliographic review as a research method, which is structured in a narrative review, and having the deductive method as the scientific method, the present study faces the discussion about the need to adopt social isolation during the pandemic and to anticipate your risks; how the precept of local interest should be understood in these times of calamity; all of this in order to analyze the relationship between covid-19 and digital vulnerability, since several public policies to combat the virus were implemented in the virtual field by the municipalities, but without taking into account that, in general, part of the population have no opportunity to access them.*

Keywords: Covid-19. Vulnerability. *Internet*. Prevention. Municipal law.

1. INTRODUÇÃO

O ser humano é um ente naturalmente gregário, ou seja, necessita estar vivendo em coletividade a fim de reconhecer-se como cidadão pleno, interagindo tanto no seio privado como no público, de maneira a garantir o integral gozo dos seus mais variados direitos e deveres. Com a criação da *internet* e a sua conseqüente popularização, as relações comunicativas foram exponencialmente potencializadas, uma vez que a restrição de espaço e tempo foram superadas, permitindo uma interação imediata entre as pessoas.

Em 2020, toda a sociedade, nos seus mais diversificados nichos, foi surpreendida com a eclosão da pandemia do novo coronavírus, transformando por completo o seu cotidiano. Se a população antes necessitava estar vivendo em comunhão para se sentir existencialmente realizada, com a pandemia teve que se isolar e adaptar suas ações na busca de evitar a contaminação do vírus, que, infelizmente, tem feito inúmeras vítimas ao redor de todo o globo.

O uso das tecnologias, dessa forma, tornou-se elemento obrigatório para manter-se interligado ao ambiente externo, já que o isolamento social se mostrou como

condição básica para contenção dos efeitos danosos da pandemia. Assim sendo, sob a necessidade de se comunicar, informar, consumir e até mesmo para trabalhar (*home office*), o uso da rede mundial de computadores excedeu-se.

Com a exigência de isolamento, a pandemia da covid-19 escancarou a desigualdade social presente na sociedade contemporânea, pois os vulneráveis se viram ainda mais desafiados a conseguir ter acesso a serviços gerais e as políticas adotadas pela União, Estados e Municípios. Porquanto, muitas atividades, que antes eram exercidas de forma presencial, passaram a ser executadas sob o meio cibernético, o qual ainda representa uma barreira para a população de baixa renda, pessoas que vivem no campo, idosos, analfabetos, deficientes e tantos outros grupos que não recebem a informação digital com facilidade.

Com efeito, surge a necessidade de estudar os desafios do implemento de medidas de enfrentamento a covid-19 diante da vulnerabilidade digital presente na sociedade contemporânea. Sabendo que a Constituição da República Federativa do Brasil, em seu artigo 30, determina que cabe aos Municípios “legislar sobre assuntos de interesse local” e “prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população”, o presente trabalho aborda esse desafio no âmbito da gestão municipal.

Em outras palavras, o presente estudo tem como escopo saber se as medidas de precaução contra os efeitos nocivos da covid-19 são imprescindíveis para a tutela da vida humana, de modo geral, e de investigar seus impactos indesejáveis no campo da seara virtual. Por conseguinte, busca demonstrar a necessidade de implementar medidas de precaução contra o vírus, sem que isso signifique desamparar ainda mais pessoas vulneráveis, sendo o foco do presente estudo a vulnerabilidade digital.

Dessa forma, tem-se como objetivo demonstrar a necessidade de os Municípios adotarem medidas preventivas durante a pandemia e apurar as dificuldades em implementá-las em uma sociedade marcada pela desigualdade e pela exclusão digital. Para tanto, estuda-se a competência municipal em adotar políticas que antecipem os riscos da pandemia para proteger a pessoa humana, bem como a relação dessa gestão com a vulnerabilidade digital, que aparece como obstáculo para a efetivação das políticas públicas de mitigação do grande potencial danoso da pandemia.

2. METODOLOGIA DE PESQUISA

A metodologia de pesquisa do trabalho terá como método de pesquisa a revisão bibliográfica, a partir referências teóricas publicadas em meios escritos e eletrônicos, como livros, artigos científicos, revistas e *sites*. Além disso, a presente revisão de literatura será estruturada em um reexame narrativo, isto é, focado em contextualizar e problematizar a temática explorada na busca de trazer uma revisão atualizada do assunto. Por fim, o método científico utilizado será o dedutivo, compreendendo um conjunto de dados iniciais e um sistema de operações ordenadas adequado para a formulação de conclusões, de acordo com certos objetivos predeterminados (GERHARDT, 2009, p. 11).

Ao longo do presente artigo e, tendo em vista as questões levantadas na introdução, buscar-se-á responder a seguinte indagação: diante da necessidade da implementação de medidas de precaução contra a proliferação do coronavírus, a diminuição da vulnerabilidade digital deve ser uma preocupação do poder público municipal para que o isolamento social tenha efetividade e não gere desamparo às pessoas?

3. A NECESSIDADE DO ISOLAMENTO FÍSICO ENTRE AS PESSOAS

Com a eclosão da pandemia da covid-19 várias medidas tiveram de ser implementadas na sociedade como forma de contenção à propagação do vírus. O isolamento social horizontal, que consiste em isolar o maior número de pessoas em suas casas, em especial, os agentes pertencidos ao grupo de risco, se mostrou com uma das principais medidas determinadas pelas autoridades governamentais. Com efeito, neste capítulo, serão feitas considerações a respeito de fatos e de fundamentos que motivaram o poder público a se pautar no distanciamento social para o enfrentamento da pandemia da covid-19. Assim, uma breve exposição fática é seguida de uma abordagem acerca dos princípios da prevenção e da precaução no contexto pandêmico.

3.1 PRELÚDIO ACERCA DOS FATOS E FUNDAMENTOS QUE JUSTIFICAM A ATUAÇÃO DO PODER PÚBLICO EM TEMPOS DE PANDEMIA DA COVID-19

A Organização Mundial da Saúde (OMS), no dia 11 de março de 2020, declarou a situação de pandemia pela covid-19 (doença infecciosa - síndrome respiratória aguda grave 2 (Sars-Cov-2), em âmbito internacional, tendo em vista a nova versão do coronavírus, que teve os primeiros diagnósticos na China, mas que se alastrou por todo o globo, em um curto período de tempo (NELSON ICAS e NELSON RARR, 2020, p. 1).

Diante disso, considerando que sua propagação se dá de forma comunitária, o Ministério da Saúde Brasileiro, através da Portaria n. 454, de 20 de março de 2020, declarou o estado de emergência em todo o território nacional, desenvolvendo medidas a fim de evitar a propagação da covid-19, como por exemplo, o isolamento social para a população de modo geral e a quarentena para pessoas suspeitas ou infectadas (BRASILa, 2020).

A pandemia, desde o início, provocou impactos nos mais diferentes setores da sociedade, com alterações na economia, saúde, educação, turismo, cultura e diversos outros. Alguns destes impactos, como os sentidos nos hospitais e postos de saúde, são consequências diretas da propagação do vírus. Outros, diferentemente, são efeitos indiretos e, em sua maioria, estão atrelados aos demais setores, embora haja impactos diretos e indiretos em todos eles.

Em face da crise sanitária, medidas emergenciais e temporárias mostraram-se necessárias para uma atuação conjunta de combate ao coronavírus, seja por intermédio do próprio Estado e seus entes, seja através da iniciativa privada e da população como um todo. Até porque, de nada adianta a atuação estatal se ela não for acompanhada da adesão e colaboração de todos com o isolamento social. Sobretudo com o reconhecimento da eficácia horizontal dos direitos fundamentais, a incorporação das medidas preventivas e precautórias não é mera faculdade dos administrados, mas

sim dever do indivíduo para com os demais sujeitos da coletividade.

As pessoas são, ao mesmo tempo, destinatário das políticas públicas, pois devem acatar e observar as diretrizes estabelecidas, e objeto de proteção destas, sendo a dignidade da pessoa humana fundamento da Constituição Federal de 1988 (art. 1º). Aliás, um dos objetivos da Carta Maior é o de “promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação” (art. 3º, inciso IV) e, como princípio básico da República Federativa tem-se a prevalência dos direitos humanos (art. 4º, inciso I).

Logo, a coletividade e todas as esferas governamentais, inclusive os municípios, têm o dever de adotar e fomentar políticas públicas preventivas/precautórias que visem evitar a agravamento do quadro da doença infecciosa da covid-19. Neste sentido, o seio tecnológico se mostra como artifício para a tomada de ações e para manutenção de serviços, devendo ser reconhecido, no entanto, que o alcance dos recursos tecnológicos, para chegar a todos de forma igualitária, depende de um diálogo e uma política social inclusiva, tal como será estudado aqui.

3.2. OS PRINCÍPIOS DA PREVENÇÃO E DA PRECAUÇÃO

Nesse contexto de pandemia, não é preciso divagar doutrinária e argumentativamente para demonstrar que o Direito não pode esperar que certos danos sejam concretizados para só depois agir em busca da pacificação. É a vida e a dignidade das pessoas, individualmente e coletivamente consideradas, que estão ameaçadas e necessitam da proteção jurídica, pois trata-se de bens que, uma vez violados, não são recompostos por pecúnia.

Como fundamento da antecipação de tutela dos bens jurídicos, tem-se os princípios da prevenção e da precaução, os quais foram primeiro incorporados no direito ambiental e depois passaram a compor outros ramos, com destaque para o inovador direito dos desastres que, conforme será visto, traz contribuições para a regulação jurídica da pandemia.

Por meio da prevenção, diminui-se riscos que são conhecidos pela ciência e são, comprovadamente, idôneos a causar os danos que se buscam evitar. Com a precaução, embora também carregue o escopo de impedir a lesão temida, atua-se sobre os riscos incertos, em relação aos quais ainda não existe comprovação científica de que poderão gerar o dano. Conforme os ensinamentos de Gabriel Wedy:

A diferenciação inicia-se pelo fato de que o princípio da precaução, quando aplicado, é uma medida para evitar o mero risco, e o princípio da prevenção é aplicado para evitar diretamente o dano; Pode ser referido, ainda, que o princípio da prevenção tem a finalidade de se evitar o perigo concreto (comprovado cientificamente), e o princípio da precaução objetiva evitar o perigo abstrato (não comprovado cientificamente, mas cuja ocorrência seja verossímil) [...] Assim, o princípio da prevenção visa a evitar o risco conhecido, e o princípio da precaução visa a evitar o risco

potencial (WEDY,2015, p. 6-7).

Existem autores, no entanto, que não diferenciam as expressões, tratando-as como sinônimas, pois entendem que as distinções pontuais dadas pela doutrina não alteram substancialmente a essência de cada uma delas. Em consonância, o professor Carlos Eduardo explica que a precaução deve ser entendida como um comando ou subprincípio da prevenção, pois considera que não há independência entre ambos, sendo similares seus comandos (SOUZA, 2014).

Certo é que, independente dessas divergências conceituais, ambos são aplicáveis no atual contexto em que se vive, porque muitas são as incertezas geradas pela nova patologia, então à medida em que a ciência comprova a eficiência de certas intervenções profiláticas, estas transitam da precaução para a prevenção.

Contudo, não são quaisquer riscos abstratos que devem provocar a tomada de medidas precautórias, cujas consequências também podem ser maléficas. Nesse sentido, o enfrentamento da pandemia passa pela ponderação entre os riscos da virose e os que surgem das próprias medidas, decorrentes dos ônus que lhes são inerentes. À título de exemplo, os indícios de que o uso de determinado medicamento auxilia na precaução contra a covid-19 não significa que seu consumo generalizado deve ser estimulado, tendo em vista que é preciso considerar os efeitos colaterais da droga.

Ou seja, a medida precautória, ao diminuir os riscos da proliferação do coronavírus, pode aumentar ou criar riscos mais graves, de modo que, nestes casos, é melhor não ser implementada. Diferentemente, as medidas precautórias se mostram necessárias nas situações em que os efeitos benéficos superam, em muito, as consequências indesejáveis, que se mostram diminutas, em comparação com o patamar dos danos que se buscam evitar.

Dessa maneira, para diminuir a chance de se ter que suportar danos graves e irreversíveis resultantes da crise sanitária, em muitas situações, os princípios da prevenção e da precaução possuem enorme relevância. Neste sentido, por exemplo, impõe-se que todas as pessoas usem máscaras em locais públicos, já que não há certeza científica sobre quais pessoas apresentarão sintomas mais graves ou quais serão assintomáticas (sendo os maiores vetores de transmissão, justamente por não saberem que estão infectados).

Assim, feitas as devidas ponderações no momento de suas aplicações, os princípios da prevenção e da precaução são aqueles que melhor orientam as medidas a serem tomadas pelo Poder Público e pela coletividade, a fim de evitar a proliferação do vírus e a conseqüente proliferação de danos. Como bem afirma Teresa Ancona Lopez, "um dos campos em que mais cabe o princípio da precaução é exatamente o da saúde, seja pública ou particular" (LOPEZ, 2010, p. 96).

Na verdade, a pandemia somente evidencia a tendência da proliferação de danos que já se encontrava na sociedade contemporânea. Afinal de contas, quan-

to mais direitos são reconhecidos, mais difícil se torna o desafio da concretização (BOBBIO, 2004, p. 32). Além disso, o desenvolvimento tecnológico e científico, ao longo dos anos, é acompanhado de novos riscos nos mais variados âmbitos - meio ambiente, economia, saúde e segurança (BECK, 2010). Todos esses fatores, dessa forma, contribuem para o surgimento de novos danos.

A referida tendência repercute em todo o globo, porque vive-se um tempo de intensa integração de informações, pessoas, mercadorias e tecnologias que não estão limitadas pelas fronteiras nacionais. Neste contexto de globalização, muitos dos problemas vivenciados na modernidade não ficam restritos a um determinado território. Pelo contrário, percebe-se que crises financeiras, degradações ambientais e também patologias trazem, mais facilmente, impactos mundiais significantes.

Diante disso, antes mesmo de ser afetado, o Brasil assistiu o aumento da dispersão do coronavírus em diversos outros países, como China, Itália, Espanha, Inglaterra e Estados Unidos. Com isso, pôde perceber as consequências maléficas da proliferação do vírus e teve ainda a oportunidade de avaliar as políticas públicas adotadas em cada uma dessas nações, o que auxiliou o Estado brasileiro nas decisões acerca da postura a ser adotada para minimizar os danos advindos da pandemia.

Na maioria dos países do mundo, a medida que melhor surtiu efeito foi o isolamento social, tendo em vista a inexistência de vacinas e a ausência de medicamentos que tivessem eficácia científica comprovada no tratamento da doença. Desse modo, antes mesmo da situação tornar-se crítica no Brasil, foram adotadas, em várias regiões, medidas pautadas na necessidade de distanciamento entre as pessoas, a fim de minimizar o contágio viral.

Com isso, eventos foram cancelados, atividades escolares interrompidas, viagens e outros deslocamentos restringidos, órgãos públicos, empresas e escritórios foram fechados, além de se ter iniciado um movimento de expansão do sistema de saúde. Toda essa preparação visou diminuir os riscos de uma pandemia, tais como lotação de hospitais, falta de profissionais da saúde para atender os infectados, de equipamentos e medicamentos necessários para o atendimento das pessoas.

Consequentemente, as atividades normalmente desempenhadas na sociedade, foram extremamente afetadas, com exceção daquelas essenciais e de outras que passaram a atender uma nova demanda de máscaras, luvas, álcool gel, dentre outros utensílios. Assim, as dificuldades surgiram na maioria dos setores da sociedade e notou-se ainda que problemas já existentes, mas muitas vezes ignorados, foram evidenciados, a exemplo das desigualdades sociais, das vulnerabilidades do idoso, do consumidor e do trabalhador (MARTINS, 2020, online).

Na medida em que o contato físico se tornou não recomendável, as atividades que antes eram feitas de forma presencial foram deslocadas para o meio virtual. Em decorrência disso, foram expostos também os problemas ligados ao espaço cibernético, seja pela falta dele em situações em que é necessária, seja pela sua presença manifestada de forma indesejável, como será melhor abordado nos capítulos seguintes.

Em que pese todos os impasses supracitados, o isolamento horizontal representou uma medida adequada para amenizar danos mais graves seriam suportados nas localidades em que a enfermidade viral ameaçava atingir níveis preocupantes. Nestes lugares, a observância dos princípios da prevenção e da precaução se mostrou imprescindível para a tutela da vida humana.

Não se ignora as críticas realizadas sob a ideia de que as restrições de circulação impostas são as responsáveis pelo grande prejuízo econômico e social. Com a devida vênia para refutá-las, percebe-se que, caso não houvessem estímulos ao distanciamento, estes prejuízos seriam meramente postergados e, quando aparecessem, seriam ainda mais intensos.

Para entender isso, é preciso se perguntar: a origem dos problemas sociais e econômicos está na implementação de medidas de contenção do vírus ou, na verdade, estão na própria eclosão do coronavírus? Em um contexto de pandemia, as perspectivas da economia e das mais diversas áreas não são positivas, de modo que o elemento principal das crises instaladas não está nas medidas de enfrentamento ao vírus.

Como o intuito é trabalhar com a prevenção de danos (em todos os âmbitos), a atuação sobre o contexto é mais importante do que o fator que, aparentemente, é o causador direto, embora o entendimento deste também faça parte da compreensão do fenômeno (AUGUSTO, 2003). Dessa forma, a manutenção do contato social não atacaria o contexto, verdadeira fonte dos problemas, e isso somente potencializaria os prejuízos financeiros e sociais.

Neste sentido, se mostra didática a seguinte provocação: ainda que todos comércios estivessem abertos, como estariam as vendas quando o caos se instalasse no país e corpos de pessoas mortas estivessem sendo jogados nas ruas (tal como aconteceu no Equador)? (PRESSE, 2020, online). Não é difícil compreender que ações profiláticas auxiliam a saúde e, conseqüentemente, mitigam também os danos patrimoniais que recaem sobre o Estado e a coletividade, uma vez que agem sobre o contexto, ao invés de se pautarem numa lógica superficial restrita à causa imediata.

A saúde e a economia não estão uma contra a outra, já que a proteção da vida das pessoas é, evidentemente, benéfica para o funcionamento do mercado, que não responde bem ao descontrole de uma pandemia. Nessa perspectiva, a proteção da saúde é interessante economicamente, considerando a influência que um setor exerce sobre o outro, conforme ensina Lia Giraldo da Silva Augusto (2003):

[...] o arcabouço institucional responsável pelas políticas públicas e privadas está organizado por setores mais ou menos especializados, que têm objetivos distintos, mas complementares entre si. A intersetorialidade – como a interdisciplinaridade – exige uma relação que não é de subordinação entre as partes, mas sim de cooperação entre os especialistas das diferentes instituições requeridas no processo de ação. O importante é definir o objetivo comum para enfrentar um problema que deve ser visto com pressupostos e perguntas condutoras consensuais. O que

requer, obviamente, uma permanente negociação. O processo de diferenciação das ações por setores ou do conhecimento especializado por disciplinas deve-se transformar em um processo de integração, para apresentar os resultados e a compreensão do fenômeno na sua totalidade (AUGUSTO, 2003, p. 09).

Desse modo, reconhecendo a influência que um setor tem sobre o outro, o presente artigo assume a tarefa de analisar os efeitos que as atuações preventivas e precautórias, adotadas nas políticas de saúde, geram em face da vulnerabilidade social e tecnológica associadas ao âmbito da *internet*. Para entender melhor quais seriam esses efeitos, faz-se necessário abordar a atuação do poder público na pandemia que tenha relação ou repercussão no espaço virtual. Destarte, o presente artigo delimita sua abordagem no âmbito municipal, tendo em vista o protagonismo que os governos locais estão possuindo no enfrentamento contra o coronavírus.

4. A COMPETÊNCIA MUNICIPAL E O ENFRENTAMENTO DA PANDEMIA

A Constituição Federal de 1988 estabelece competências municipais específicas, como por exemplo a de instituir tributo municipal (art. 30, II) e de constituir guardas municipais (art.144, § 8º), mas também se vale de uma cláusula aberta no artigo 30, inciso I para atribuir ao município todas as competências legislativas relacionadas ao interesse local. Por uma interpretação histórica deste dispositivo, percebe-se que a intenção do legislador constituinte foi de alargar as atribuições municipais, uma vez que as Constituições anteriores utilizavam o termo "peculiar interesse", o qual restringia o âmbito de atuação do município, que sequer era considerado ente federativo (MEIRELLES, 1998, p. 42).

Em consonância com essa perspectiva histórica, a interpretação doutrinária do mencionado artigo da atual CRFB/88 também amplia a autonomia municipal, já que identifica no interesse local uma cláusula geral que abarca situações que não deixam de ser importantes para os estados e para a União, mas possuem uma relevância local que sobressai às demais (MORAES, 2013, p. 323). Afinal, se houvesse exigência de exclusividade no interesse do ente, nada restariam aos municípios, tendo em vista que todas as medidas locais, em certo nível, repercutem também no âmbito regional, nacional e, por que não global? Sobretudo quando o assunto é controle de doença contagiosa que, quando bem contida nas suas primeiras manifestações locais, podem impedir epidemias ou pandemias.

Sendo assim, as políticas de enfrentamento a covid-19 estão abarcadas pelo interesse local previsto constitucionalmente. Com isso, tanto na função legislativa como na executiva, os Municípios possuem uma participação ativa no enfrentamento à pandemia. A primeira está embasada principalmente no artigo 30, I da CRFB/88 e a segunda na competência comum de todos os entes federativos prevista no artigo 23, II da CRFB/88. Contudo, a aplicação dessa repartição constitucional de competências no contexto da pandemia foi alvo de muitas discussões acerca dos limites de cada ente da federação.

O Presidente da República editou a medida provisória 926 para alterar a lei 13.979/2020 e deixar a cargo da União as decisões sobre a adoção das medidas de isolamento, quarentena e restrição de locomoção que afetarem serviços e atividades essenciais, sendo que serão assim consideradas todas as atividades definidas em decreto pelo próprio Presidente da República. Com essa medida, os demais entes se viram impedidos de adotar ou dar continuidade às medidas restritivas necessárias e adequadas à gravidade da situação identificada no âmbito de cada um deles.

Diante desse conflito federativo, o Supremo Tribunal Federal (STF) foi provocado a se manifestar sobre a inconstitucionalidade da referida medida provisória na ADI nº 6341. Em sede liminar, o ministro Marco Aurélio afirma que "a disciplina decorrente da Medida Provisória nº926/2020, no que imprimiu nova redação ao artigo 3º da Lei federal nº9.868/1999, não afasta a tomada de providências normativas e administrativas pelos Estados, Distrito Federal e Municípios" (ADI 6341 MC- Ref/DF, rel. Min. Marco Aurélio, red. p/ o ac. Min. Edson Fachin, julgamento em 15.04.2020), tendo a decisão sido referendada pelo plenário para preservar a atribuição de cada esfera de governo.

Sendo assim, a decisão liminar do STF entendeu que o ente de maior abrangência não pode impedir que o de menor adote medidas mais severas no controle do vírus, considerando que a situação local pode demandar uma postura mais rígida do que em outros lugares do Brasil. Neste sentido, as autoridades locais possuem discricionariedade para atuarem de acordo com a realidade específica da circunscrição territorial pela qual são responsáveis.

Entretanto, é importante ressaltar que a autonomia municipal não é absoluta, devendo observar as normas gerais estabelecidas no âmbito federal e estadual, já que compete à União, aos e Estados e ao Distrito Federal legislar sobre saúde pública (art. 24, inciso XII da CRFB/88). Para entender a importância disso, didática é a visualização de questões que têm sido levadas aos tribunais estaduais do país.

Em Santa Catarina, o Ministério Público ajuizou ação civil pública em face dos prefeitos de Braço do Norte, Grão Pará e Rio Fortuna. Conforme consta no processo nº 5003159-89.2020.8.24.0010, eles são acusados de terem emitido decretos permitindo a abertura de serviços não essenciais, em sentido contrário ao que a coordenação regional havia estabelecido, em razão do quadro caótico da saúde pública.

Na referida ação, sustenta-se que os gestores, em suas políticas, prejudicarão não só o âmbito territorial pelo qual são responsáveis, mas também outras localidades, sobretudo porque os municípios supracitados não dispõem de prestador de serviços de alta e média complexidades ao Sistema Único de Saúde (SUS). Ou seja, aponta-se que os decretos, indevidamente, levarão à sobrecarga de instituições hospitalares de outros municípios.

Questão similar é levantada em Minas Gerais, conforme se verifica na Ação Declaratória de Constitucionalidade nº1.0000.20.459246-3. O Ministério Público de Minas Gerais ajuizou esta ação perante o Tribunal de Justiça de Minas Gerais, em razão das variadas decisões judiciais divergentes que, ora ordenavam a aplicação de

norma estadual, ora privilegiavam a municipal conflitante, em detrimento da primeira. Em sede liminar, a Desembargadora Márcia Milanez bem se posicionou:

Ora, se o município pudesse editar uma norma conflitante com as legislações federal e estadual e tal norma municipal preponderasse sobre aquelas, então se trataria de uma competência legislativa plena municipal, a qual não lhe foi outorgada pelas Constituições Federal e Estadual. Ademais, a avaliação judicial de tal possibilidade tornaria inócuos os comandos normativos impostos pelo Estado [...]. Outrossim, mesmo diante da necessidade de observância das diretrizes restritivas estaduais, a competência normativa municipal subsiste. Pode o município editar as normas que, sem violação das deliberações restritivas estaduais, particularizem o modo de execução das atividades e serviços municipais, adequando os comandos estaduais às particularidades locais. Acresça-se a isto que, em se tratando de normas protetivas, remanesce também ao ente municipal a faculdade de agregar novas restrições àquelas já impostas em âmbito estadual. Contudo, o que não se afigura razoável é que se possa abrir mão de uma coordenação estadual de ações e restrições em prol de uma pretensa autonomia municipal. A competência legislativa municipal em temas de interesse local não significa deixar ao município a possibilidade de editar suas normas ao seu bel-prazer, autorizando-o a flexibilizar as medidas de distanciamento social, reabrindo atividades potencialmente danosas à saúde pública; isto colocaria em risco iminente a população não apenas daquele município, além do que levaria à desorganização do enfrentamento regionalizado da crise sanitária e epidemiológica. (Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 1.0000.20.459246-3).

Dessa forma, dependendo da realidade local, os municípios podem complementar as exigências impostas pelo Estado em prol da saúde, mas nunca afrouxar as regras estabelecidas pelos entes competentes, o que importaria em violação destas e inviabilizaria a coordenação estatal necessária para uma atuação sincrônica dos municípios no combate a pandemia.

Se é certo que os entes de maior abrangência não podem retirar a autonomia dos municípios, a recíproca também é verdadeira, já que não há margem para estes atuarem fora dos parâmetros fixados pelos demais entes. A manutenção do pacto federativo exige esse diálogo e não admite afronta de leis federais ou estaduais pelo governo municipal.

Assim, no contexto pandêmico, fica evidente que é assegurado ao Município o poder-dever de adotar medidas preventivas cabíveis dentro de sua realidade local. No entanto, caso Lei estadual institua um programa mais severo de enfrentamento regional ao coronavírus, os prefeitos não podem expedir decretos que estejam em contramão ao plano estatal. Por outro lado, sendo a postura do Estado mais permissiva,

pode determinado Município adotar medidas mais restritivas em razão da situação crítica da saúde pública existente no seu território.

Desse modo, tendo em vista que o Presidente da República, chefe do poder executivo da União, não apresentou postura enfática e direcionada à contenção da proliferação do vírus, ficou nítida a tendência de adoção das medidas de isolamento por iniciativa dos governantes de cada região. Como foi visto, existem casos de municípios que afrouxaram as medidas preventivas, mas, em uma visão do todo, essa não foi a regra geral. Por terem um contato mais próximo com as dificuldades vividas nos hospitais e na cidade, muitas iniciativas de enfrentamento a covid-19 partem das prefeituras, cujo protagonismo fez com que o presente artigo delimitasse o objeto de estudo no âmbito municipal.

5. VULNERABILIDADE DIGITAL EM TEMPOS DE PANDEMIA

Nos tempos hodiernos, a *internet* tem feito cada vez mais parte do cotidiano das pessoas e, sob o a conjuntura da pandemia do coronavírus, essa utilização das tecnologias de informação e comunicação tornou-se condição básica para interação na sociedade. Entretanto, mesmo com essa necessidade, não são todas as pessoas têm acesso as mesmas, seja por fatores sociais, econômicos, culturais, etários e entre outros. Em razão disso, será examinado, com maiores detalhes, os impactos da covid-19 frente a vulnerabilidade digital, em especial, no que tange as medidas de prevenção executadas no campo virtual pelos municípios.

5.1. A PROTEÇÃO DOS VULNERÁVEIS COM O ADVENTO DO CORONAVÍRUS

A noção de vulnerabilidade não é algo que pode ser percebido somente em eventos catastróficos, como a crise sanitária vivida neste ano, já que é identificada na sociedade mesmo em tempos de normalidade. É que existem grupos que são mais expostos aos riscos existentes na sociedade do que outros e isso é fortemente intensificado em situações de calamidade.

Ao constatar que a pandemia da covid-19 se enquadra no conceito de desastre, Délton Winter de Carvalho (2020) fez uma análise dela a partir dos ensinamentos trazidos pelo Direito dos Desastres, cujo objeto de estudo abarca as vulnerabilidades. Segundo o autor, estas podem estar relacionadas a fatores físicos, sociais ou tecnológicos/informacionais, fatores estes que permitem a identificação de espécies de vulnerabilidades.

Para Délton Winter (2020, p. 09), "ser vulnerável é estar desproporcionalmente exposto aos riscos", de modo que, com o coronavírus, a vulnerabilidade física abarca a situação dos idosos e pessoas portadoras de enfermidades. Embora antes da pandemia as características dessas pessoas já justificavam um tratamento diferenciado, em prol da proteção delas, após a disseminação do vírus no mundo todo, aumentou-se essa necessidade.

Da mesma forma, também foi reforçada a vulnerabilidade social, fruto da consideração de aspectos demográficos como a etnia, classe social, raça e renda, os quais

também influem na exposição maior ou menor a riscos. Afinal, pessoas que vivem de trabalhos informais, realizados nas ruas e vinculados ao contato social, são mais acometidas do que aquelas que podem usufruir do teletrabalho. Além disso, moradores de favelas e de outros bairros que são ocupados desordenadamente vivem em situações mais propícias à propagação do vírus, tendo em vista as aglomerações nas habitações, a falta de recursos que favoreçam a higiene, de saneamento básico, de acesso à serviços públicos e outras questões ligadas à precariedade do modo de vida em geral.

A vulnerabilidade tecnológica/informacional, por sua vez, "consiste em falhas nos fluxos de informação ou conhecimento" que, no Brasil, é perceptível pela baixa sensibilidade institucional às orientações científicas e pela falta de uniformidade das mensagens emitidas pelo Poder Público e que chegam à população (CARVALHO, 2020, p. 10-11). Na verdade, o simples fato de se tratar de uma doença nova gera tantas incertezas e complexidades que, quando isso é aliado aos problemas de comunicação e de acesso à informação, a situação fica ainda mais crítica para os que são atingidos por essas falhas.

Neste sentido, o presente trabalho entende a vulnerabilidade digital como uma ramificação que está ligada tanto à vulnerabilidade social como à tecnológica, uma vez que, conforme os ensinamentos de Carvalho (2020, p. 09), as três espécies supracitadas se entrelaçam e se retroalimentam. Por isso, entende-se que dessa interação surgem subespécies como a vulnerabilidade digital, a qual se refere aos maiores riscos a que são submetidos as pessoas que não possuem fácil acesso ao ambiente virtual, seja em razão de fatores sociais, tecnológicos ou informacionais.

Conceitualmente, Marques e Miragem indicam que o reconhecimento da vulnerabilidade é uma derivação do paradigma aristotélico de igualdade, isto é, de tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais, na medida de suas desigualdades (MARQUES e MIRAGEM, 2014, p. 120). Entretanto, a comparação entre os sujeitos não é um fator estritamente necessário para alcançá-la (como ocorre no paradigma da igualdade que se funda em uma visão macro), uma vez que se caracteriza mais pelo estado da pessoa (de inerente risco, que fragiliza o nexos social) do que pelos mais variados motivos de desequilíbrio em uma relação.

Assim, os autores bradam que se trata de uma técnica de interpretação que busca promover justiça social, sendo uma verdadeira diretriz de aplicação de normas protetivas. Dado que, quando se alcança o equilíbrio entre as partes, paralelamente, toda sociedade se beneficia - favorecendo a harmonia social. (MARQUES e MIRAGEM, 2014, p. 120).

Sabendo-se que o Direito tem o compromisso de atuar no combate à discriminação dos diferentes e de criar condições de igualdade, a atuação do Poder Público em um Estado de Direito não pode desenvolver planos que ignorem as diferenças presentes na sociedade. Sobretudo em períodos de calamidade pública, como ocorre com a pandemia da covid-19, em que todas as pessoas, mas especialmente os mais pobres, se encontram à mercê da atuação pública para prevenção dos efeitos decorrentes da pandemia (MARQUES e MIRAGEM, 2014, p. 112-115).

Os direitos humanos são a base do ordenamento jurídico nos tempos hodiernos, sendo que a dignidade da pessoa humana se constitui como o valor supremo da Constituição Federal de 1988. Nesse sentido, com o cidadão ocupando o foco de atuação do Direito, tanto a esfera pública como a privada têm o dever de efetivar a promoção desse princípio nos mais diversos nichos da sociedade.

Nisto reside a importância do reconhecimento das vulnerabilidades, dentre elas a digital que, tal como as demais, não é exclusiva do período pandêmico. Considerando as inúmeras consequências (positivas e negativas) da *internet* na sociedade contemporânea, resultado de sua onipresença no cotidiano das pessoas, a defesa e promoção do pluralismo, da solidariedade, da alteridade e dos direitos humanos têm de ser o escopo das ações do Poder Público, especialmente do gestor municipal, em virtude de sua maior proximidade com a população.

Como será aprofundado a seguir, a identificação de certa desigualdade digital que afeta determinados sujeitos, exige uma atuação que busque minimamente emancipá-los em sua dignidade, promovendo meios para que possam gozar das ferramentas disponibilizadas no seio virtual.

5.2. A VULNERABILIDADE DIGITAL EM EVIDÊNCIA

Outrora, a forma de se comunicar era limitada, uma vez que se tinha os limites de espaço e de tempo para propagação de informação. Aos poucos, essa situação foi se transformando, como por exemplo, através da disseminação do rádio e popularização da televisão. Mas, o modo de se relacionar foi completamente transfigurado com o emprego da *internet*, uma vez que a comunicação se passou a ocorrer de forma instantânea e em esfera global (CASTELLS, 2007, p. 15-19).

O uso das tecnologias, dessa forma, foi progressivamente fazendo parte do cotidiano das pessoas, tendo o ambiente virtualizado se tornado uma extensão da realidade, na qual os usuários podem se comunicar, informar, consumir e, até mesmo, trabalhar por meio de computadores, *notebooks* ou celulares - conectados à rede.

Contudo, o acesso à rede mundial de computadores não se deu de forma igualitária, posto que é proporcional ao nível social, econômico e cultural dos indivíduos. Assim, grupos desfavorecidos não conseguem usufruir das oportunidades que o campo virtualizado oferece, seja por um uso precário e limitado ou, até mesmo, pela falta total de acesso.

Situação de desigualdade essa que foi potencializada com a pandemia da covid-19. Pois, várias medidas tiveram de ser implantadas como forma de prevenção à propagação do vírus, seja por meio do governo federal, estadual ou municipal. À título de elucidação, pode-se citar medidas restritivas de abertura do comércio e circulação de pessoas, ou então, derivadas do isolamento social, que levou inúmeras pessoas a trabalharem via *home office*, estudar à distância, adquirir produtos por meio de compras virtuais, usar a rede como forma de solicitar ou regularizar documentos e participar de programas públicos assistencialistas.

Consoante o Portal de Notícias G1, a Agência Nacional de Telecomunicações

(ANATEL) informou que durante a pandemia da covid-19 o uso da *internet* no Brasil aumentou exponencialmente, entre 40% e 50% (LAVADO, 2020, online). Dessa maneira, vê-se que a utilização das tecnologias como alternativa de subsistência tornou-se condição básica para se viver em meio aos tempos penosos de calamidade pública pelo coronavírus.

Entretanto, a pandemia escancarou ainda mais as desigualdades presentes na sociedade. Nesse sentido, a socióloga Nísia Trindade Lima, presidente da Fiocruz, em entrevista ao Portal UOL, expõe:

Muitos dizem que estamos todos no mesmo barco, mas não é bem assim. (...) Num país com muitas desigualdades, o vírus pode evidentemente atingir a qualquer um, mas uns podem se resguardar melhor do que outros, visto que milhões de brasileiros sequer têm acesso a água limpa e encanada e que, para muitos, evitar aglomerações soa como uma utopia. (RIBEIRO, 2020, online).

No campo tecnológico esse contraste é ainda mais perceptível. Com a eclosão da pandemia várias providências tiveram de ser adotadas pelos Municípios a fim de suprir as demandas de distanciamento social, por exemplo, na educação, saúde e economia. Logo, a vulnerabilidade tecnológica se expandiu através da ampliação das atividades realizadas na *internet*, já que as ações promovidas pela Administração Pública são percebidas de modo diferente entre as classes sociais (PESSOA e TEIXEIRA, 2020, online).

Um dos principais pontos que demonstra a dificuldade dos desfavorecidos em usufruir das medidas realizadas por meio das tecnologias se dá em torno do acesso. Segundo a Associação Brasileira de *Internet*, a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua - Tecnologia da Informação e Comunicação (Pnad Contínua TIC), realizada em 2018, mostrou que cerca de 45,9 milhões de brasileiros não tem acesso à *internet*, isto é, um em cada quatro pessoas no país (ABRANET, 2020, online). Isto diretamente relacionado a falta de poder aquisitivo ou então por questões territoriais, como nas zonas rurais onde não há sinal de telefonia ou banda larga.

Por conseguinte, a inclusão digital das pessoas mais pobres é medida basilar para a fruição das oportunidades ligadas à *internet*. Porém, esse desafio continua mesmo com a obtenção de rede, pois nas camadas mais carentes é comum que a utilização ocorra pelo celular e com pacote de dados limitados. Fato que se ratifica com a recente pesquisa divulgada pela Folha de São Paulo indicando que cerca de “70 milhões de brasileiros têm acesso precário à *internet* na pandemia do coronavírus” (SOPRANA, 2020, online).

Na educação as complicações são, igualmente, lamentáveis. Em virtude de isolamento social alguns municípios passaram a oferecer aulas por meio remoto, porém, apesar da tentativa mostrar-se louvável, ignora-se os desdobramentos necessários para a execução das medidas de modo igualitário e satisfatório, visto que muitas

famílias não possuem acesso à *internet* (como os moradores de zonas rurais), ou se o têm, é limitado e ocorre por meio de celulares, dificultando o aprendizado.

Ademais, mesmo quando há rede disponível, a velocidade da *internet* pode não ser suficiente para assistir as aulas simultâneas; muitas famílias não possuem aparelhos (computadores, *notebooks* e *tablets*) para todos da casa, sendo necessário o revezamento dos equipamentos. São comuns, ainda, os lares em que faltam ambientes específicos voltados para o estudo, e até mesmo, existe dificuldade em acessar os sites e aplicativos que estão sendo ofertadas as aulas (PALHARES, 2020, online).

Outro indicador de que a vulnerabilidade digital foi potencializada durante a pandemia da covid-19 está em torno da informação. O Decreto Federal, nº 10.282, de 20 de março de 2020, definiu os serviços de telecomunicações e de *internet* como essenciais, por serem indispensáveis ao atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade - Art. 3º, §1º, inciso VI - (BRASILb, 2020, online). Consequentemente, as Prefeituras têm o dever de criar diligências nesse sentido.

A Confederação Nacional dos Municípios (CNM), desse modo, disponibilizou uma cartilha com várias medidas ligadas à inovação e tecnologia, para que as Prefeituras desenvolvam durante o período de pandemia, no intuito de estimular o uso de ferramentas tecnológicas pela população que sejam capazes de fortalecer o distanciamento social.

Dentre as medidas destaca-se: estabelecer canais de comunicação do Município por meio de página na *internet*; propagar diariamente campanhas de prevenção sobre a covid-19; estimular plataformas digitais de educação a distância; disponibilizar na página da Prefeitura contatos dos órgãos municipais (saúde, defesa civil e assistência social); ofertar atendimentos de serviços de saúde a distância; transmitir informações a população por meio de SMS (mensagem de texto); usufruir das redes sociais (publicações e lives) para estabelecer uma programação diária em temas que envolvam a administração pública municipal e etc. (CNM, 2020, online).

Contudo, essas ações ignoram a presença da desigualdade social na sociedade brasileira e, em particular, da vulnerabilidade digital. Porquanto, como já aludido, a total falta ou o acesso precário impedem que os sujeitos desfavorecidos consigam desfrutar dessas medidas e assim tenham conhecimento sobre os procedimentos elaborados pelas Prefeituras no enfrentamento ao coronavírus.

Trata-se de uma vulnerabilidade que não assola somente as camadas economicamente mais baixas da população, mas também outros grupos que não possuem facilidade de acesso ao conteúdo digital. Assim, isso afeta a população rural onde não há sinal (mesmo que tenha riquezas, como vastas propriedades), afeta analfabetos, portadores de deficiência audiovisual e idosos.

À título de elucidação, no que tange aos idosos, embora existam diversas alternativas capazes de suprir a falta dos serviços presenciais sejam encontradas nos mecanismos digitais, muitos desses sujeitos não possuem habilidade e perspicácia no manuseio de aparelhos tecnológicos. Assim, as dificuldades existem até para

protegê-los, porque deve-se evitar o contato físico, mas ao mesmo tempo também existem as barreiras do contato virtual.

Não se pode olvidar que as pessoas enquadradas no grupo de risco da pandemia são os que mais precisam ser atingidos pelas serviços e políticas públicas. Entretanto, em virtude das barreiras digitais que enfrentam os idosos, estes não recebem as informações veiculadas no meio digital. Com isso, a pertinente recomendação de evitar o contato presencial representa um impacto maior para os idosos do que para os jovens, os quais conseguem se interagir através de outros meios.

Assim, aqueles que não nasceram na geração tecnológica estão desamparados e mal podem ter contato com seus familiares, o que prejudica sobretudo a saúde mental dos indivíduos. Por este motivo, na rede pública e particular existiram iniciativas de atendimento *online* com psicólogos e, mais uma vez, a vulnerabilidade digital impediu uma maior efetividade social destas medidas, que são tão importantes nesta crise sanitária, em que o medo e a falta de interatividade resultam em desequilíbrios orgânicos e mentais.

Ademais, em uma compreensão alargada da vulnerabilidade digital, percebe-se que mais pessoas são abrangidas pelo fenômeno quando abordamos as relações de consumo, nas quais a *internet* pode ser utilizada indevidamente e o meio virtual torna-se espaço que favorece a prática de fraudes, crimes, violações da intimidade (com o vazamento de dados pessoais) e propagação de informações falsas. Quanto a estas, registra-se a grande quantidade de publicações na rede que transmitiam equivocadas conclusões acerca do coronavírus, o que prejudicou bastante a conscientização da população sobre a necessidade das medidas preventivas contra a disseminação do vírus.

Com efeito, a maciça presença das *Fake News* potencializa a desinformação e limita o pleno gozo de exercício da cidadania, pois não basta o acesso à informes e notícias, há a necessidade de que os mesmos sejam verídicos (ESTEVAM, 2019, p. 269-275). Isso porque, o público alvo que recebe o conteúdo falso reproduz comportamentos indesejáveis, justamente por acreditarem na procedência da informação.

Diante disso, nota-se que é preciso buscar alternativas para superar a vulnerabilidade digital, sobretudo em tempos de calamidade pública, quando a população se encontra ainda mais desamparada. Tudo isso, a fim de que as pessoas desfavorecidas possam desfrutar das ações promovidas pela Administração Pública no campo virtual na busca de emancipá-los em sua dignidade.

Até porque, o amparo aos vulneráveis é uma garantia constitucional, melhor dizendo, um dos objetivos da República Federativa do Brasil, conforme se nota no art. 3º, inciso I e III da Constituição Federal de 1988, em que se brada a obrigação de construir uma sociedade justa, solidária e que erradique as desigualdades sociais e regionais (MARTINS FR e MARTINS GM, 2020, online).

6. CONCLUSÃO

Destarte, após as considerações feitas a partir de artigos científicos, livros, notícias, pesquisas elaboradas por Jornais ou Portais de Comunicação e a partir da observação de julgados e políticas municipais relacionadas ao contexto pandêmico, verifica-se que, nesta crise sanitária, a sociedade teve modificada sua realidade, cuja circunstância potencializou o uso da *internet* como instrumento de comunicação, informação, educação, trabalho e consumo, resultado especialmente do distanciamento social.

Pois, a implementação de medidas restritivas de circulação pela Administração Pública mostrou-se necessária para evitar a disseminação do vírus. Como determinadas localidades tiveram mais casos de covid-19 do que outras, os Municípios mais afetados precisaram adotar políticas mais rígidas no enfrentamento ao vírus, o que está dentro de sua competência constitucionalmente estabelecida, conforme entendimento do Supremo Tribunal Federal.

Nesse sentido, viu-se que a adoção de medidas preventivas/precautórias, como o isolamento social horizontal, em muitos lugares se mostrou imprescindível para a proteção da vida humana, já que a antecipação de riscos permitiu a contenção de danos que possivelmente adviriam se não houvesse nenhuma intervenção estatal. No entanto, ficou claro que as medidas devem ser compatíveis com a realidade de cada município, pois em localidades onde haja menores taxas de contaminação, se consegue flexibilizar as determinações de segregação, com abertura gradual do comércio, de indústrias e com a retomada das atividades do cotidiano.

Vale destacar que nenhuma política de precaução deve ser adotada sem que seja feita uma análise de suas consequências, as quais também merecem atenção cuidadosa, para que não surjam outros males desnecessários. É que estes somente deverão ser suportados para impedir uma lesão maior e, mesmo assim, deve-se procurar formas que atenuem esses efeitos indesejáveis. É justamente isso que ocorre quando o poder público impõe o isolamento horizontal, o qual impacta negativamente em diversos âmbitos, sendo a vulnerabilidade digital um dos problemas que é majorado com a medida.

Com a pandemia, o ambiente virtual mostrou-se como alternativa tanto para as atividades dos particulares, quanto para o Poder Público implementar suas diretrizes de atuação. Ocorre que nem todas as pessoas possuem fácil acesso às plataformas digitais, o que representa uma dificuldade para o combate ao coronavírus, além de trazer à tona todos os impasses gerados pela vulnerabilidade digital.

As desigualdades sociais foram escancaradas com a disseminação do coronavírus e ainda foram somadas com a falta de informação e com falhas de comunicação acerca das potencialidades danosas da pandemia, fatores estes que permitiram a identificação da mencionada subespécie de vulnerabilidade, originada da social e da tecnológica.

Esse grupo de vulneráveis já sentiam as consequências de viver no mundo moderno automatizado sem ter acesso aos recursos, às estruturas e também ao conhe-

cimento necessário para a utilização das facilidades proporcionadas pelas tecnologias. Estas consequências, no entanto, foram agravadas com a pandemia, na qual a *internet* passou a ser, em muitos casos, a única opção viável para a manutenção das atividades.

Neste sentido, a vulnerabilidade digital foi evidenciada, dificultando inclusive o acesso das pessoas desfavorecidas às políticas públicas municipais de prevenção. Como foi abordado, muitas Prefeituras utilizaram de plataformas digitais para implementar iniciativas voltadas para a conscientização da população, prestação de informações, disponibilização de serviços e transparência acerca dos números relativos aos sistemas de saúde local.

Assim, as medidas preventivas difundidas no campo virtual, apesar de louváveis, em sua grande maioria, desconsideram a existência da vulnerabilidade digital. Com isso, as pessoas que mais precisariam ser atingidas pelas iniciativas governamentais acabam sendo excluídas destas, devido a fatores econômicos, educacionais e culturais, o que demonstra a imprescindibilidade da inclusão digital dos vulneráveis, concomitante as diligências municipais de combate a covid-19.

Desse modo, é preciso observar que o ordenamento jurídico pátrio possui preceitos e diretrizes normativas que impõem ao Poder Público o dever de levar em conta a realidade dos diferentes grupos existentes na sociedade, uma vez que a Constituição Federal de 1988 consagra o compromisso de promover e defender o pluralismo, a solidariedade e alteridade, ainda mais considerando a grande extensão do território brasileiro e os seus mais diversos contrastes sociais.

Portanto, conclui-se que a gestão municipal tem o desafio de promover medidas preventivas/precautórias com base na igualdade e na equidade, para que hajam ações específicas em prol da diminuição da vulnerabilidade digital. A superação desta favorece o gozo dos mais variados direitos e deveres dos vulneráveis, não apenas em períodos de calamidade pública, como com a covid-19 – alvo de investigação desse estudo – mas também nos anos que seguirão com a nova normalidade. Tudo isso, com o intuito de promover o estado de bem-estar social e fazer com que as pessoas possam viver de modo aprazível.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRANET, Associação Brasileira de *Internet*. *IBGE: 45,9 milhões de brasileiros não têm acesso à Internet*. Publicado em: 29 abr. 2020. Disponível em: <<http://www.abranet.org.br/Noticias/IBGE%3A-45%2C9-milhoes-de-brasileiros-nao-tem-acesso-a-Internet-2876.html?UserActiveTemplate=site#.Xwn5PyhKjIV>>. Acesso em: 11 jul. 2020.

AUGUSTO, Lia Giraldo da Silva. *Saúde e Vigilância Ambiental: um tema em construção*. Epidemiologia e Serviços de Saúde.v.12. n.4. Brasília. 2003.

BECK, Ulrich. *Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade*. São Paulo: Ed. 34, 2010.

BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Nova ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004, p. 32.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*: D.O. 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 11 out. 2020.

BRASILa. Ministério da Saúde. Gabinete do Ministro. *Portaria n. 454, de 20 de março de 2020*. Declara, em todo o território nacional, o estado de transmissão comunitária do coronavírus (covid-19). Diário Oficial da União, Brasília, DF, 20 mar. 2020. p. 1.

BRASILb. *Decreto nº 10.282, de 20 de março de 2020*. Regulamenta a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, para definir os serviços públicos e as atividades essenciais. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10282.htm>. Acesso em: 12 jul. 2020.

CASTELLS, Manuel. *A Galáxia Internet: reflexões sobre internet, negócios e sociedade*. Edição: 2ª. Fundação Calouste Gulbenkian. Lisboa-PT.2007.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS (CNM). *Municípios contra o coronavírus – a prevenção está nas suas mãos*. Inovação e Tecnologia. Disponível em: <https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/documentos/Ficha_Inova%C3%A7%C3%A3o_Tecnologia_2020-05-11_final.pdf>. Acesso em: 12 jul. 2020.

ESTEVAM, Marcelo Henrique de Sousa. *Liberdade de expressão e discurso de ódio: Conflito de direitos em meio às Fake News*. In: LONGHI, João Victor Rozatti; FALEIROS JÚNIOR, José Luiz de Moura (Coord.). *Estudos essenciais de direito digital*. Uberlândia: LAECC, 2019. p. 269-290.

LAVADO, Thiago. Portal G1. *Com maior uso da internet durante pandemia, número de reclamações aumenta; especialistas apontam problemas mais comuns*. Publicado em: 11 jun. 2020. Disponível em: <encurtador.com.br/pqJ26>. Acesso em: 11 jul. 2020.

MARQUES, Claudia Lima; MIRAGEM, Bruno. *O novo direito privado e a proteção dos vulneráveis*. Editora: Revista dos Tribunais. Edição: 2ª. São Paulo – SP, 2014

MARTINS, Fernando Rodrigues; MARTINS, Guilherme Magalhães. *O Direito Privado e o Direito do Consumidor em tempos de Covid-19*. Consultor Jurídico. DTR\2020\7407. Publicado em: 13 abr. 2020. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2020-abr-13/direito-civil-atual-direito-privado-direito-consumidor-tempos-covid-19>>. Acesso em: 11 jul. 2020. Jul / 2020.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 29. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

NELSON, Isabel Cristina Amaral de Sousa Rosso; NELSON, Rocco Antonio Rangel

Rosso. *Coronavírus (covid-19) e o direito: fato, valor e norma*. Revista dos Tribunais, vol. 1017, 2020.

PALHARES, Isabela. *Na periferia, faltam internet, computador e até mesmo papel e lápis para aulas a distância*. Folha de São Paulo. Publicada em: 08 mai. 2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/educacao/2020/05/na-periferia-faltam-internet-computador-e-ate-mesmo-papel-e-lapis-para-aulas-a-distancia.shtml?utm_source=twitter&utm_medium=social&utm_campaign=comptw>. Acesso em: 112 jul.2020.

PESSOA, Zoraide Souza; TEIXEIRA, Rylanneive Leonardo Pontes. *Vulnerabilidades e sociedade de riscos em tempos de COVID-19*. Observatório das Metrôpoles. Publicado em: 14 mai. 2020. Disponível em: <<https://www.observatoriodasmetrolopes.net.br/vulnerabilidades-e-sociedade-de-riscos-em-tempos-de-covid-19/>>. Acesso em: 11 jul. 2020.

PRESSE, France. *Com corpos de mortos por coronavírus nas ruas, cidade do Equador recebe doação de mil caixões de papelão*. Portal G1. Publicado em: 05 abr. 2020. Disponível em: <<https://g1.globo.com/bemestar/coronavirus/noticia/2020/04/05/com-corpos-de-mortos-por-coronavirus-nas-ruas-cidade-do-equador-recebe-doacao-de-mil-caixoes-de-papelao.ghtml>>. Acesso em: 25 jul. 2020.

RIBEIRO, Eduardo. *"A pandemia não é a mesma para todos", diz a presidente da Fiocruz*". UOL NOTÍCIAS. Publicado em: 06 jul. 2020. Disponível em:<https://www.uol.com.br/ecoa/ultimas-noticias/2020/07/06/a-pandemia-nao-e-a-mesma-para-todos-diz-a-presidente-da-fiocruz.htm?fbclid=IwAR0Nj-jNiv1Lsn2xPqeoftDUS6GDzuWy1ST5jbTMQZJVUoaL6_orQcd_qa_8g&cmpid=copiae-cola>. Acesso em: 12 jul.2020.

SOPRANA, Paula. Folha de São Paulo. *"70 milhões de brasileiros têm acesso precário à internet na pandemia do coronavírus"*. Publicado em: 16 mai. 2020. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2020/05/cerca-de-70-milhoes-no-brasil-tem-acesso-precario-a-internet-na-pandemia.shtml>>. Acesso em: 11 jul. 2020.

STF. AÇÃO DECLARATÓRIA DE INCONSTITUCIONALIDADE nº6341. Relator: Marco Aurélio Mello. DJ: 15.04.2020.

SOUZA, Carlos Eduardo Silva e. Danos catastróficos: da gestão de riscos e perigos à reparação. Tese de Doutorado apresentada à Faculdade Autônoma de Direito de São Paulo, 2014.

TJMG (TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE MINAS GERAIS). MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DECLARATÓRIA CONSTIT N° 1.0000.20.459246-3/000. Relatora: Desembargadora Marcia Maria Milanez. Data do Julgado: 09 jul. 2020.

TJSC (TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SANTA CATARINA). AÇÃO CIVIL PÚBLICA CÍVEL N° 5003159-89.2020.8.24.0010/SC. JUIZ DE DIREITO: LÍRIO HOFFMANN JÚNIOR. Data e Hora: 17 jul. 2020.

WEDY, Gabriel. *Os elementos constitutivos do princípio da precaução e a sua diferenciação com o princípio da prevenção*. Revista de doutrina TRF4. 2015. Disponível em: < https://revistadoutrina.trf4.jus.br/index.htm?https://revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao068/Gabriel_Wedy.html >. Acesso dia 26 abr. 2020.