

# **ESTADO E DIREITOS HUMANOS**

## PEMBROKE COLLINS

### CONSELHO EDITORIAL

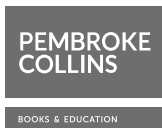
PRESIDÊNCIA Felipe Dutra Asensi

CONSELHEIROS Adolfo Mamoru Nishiyama (UNIP, São Paulo)  
Adriano Moura da Fonseca Pinto (UNESA, Rio de Janeiro)  
Adriano Rosa (USU, Rio de Janeiro)  
Alessandra T. Bentes Vivas (DPRJ, Rio de Janeiro)  
Arthur Bezerra de Souza Junior (UNINOVE, São Paulo)  
Aura Helena Peñas Felizzola (Universidad de Santo Tomás, Colômbia)  
Carlos Mourão (PGM, São Paulo)  
Claudio Joel B. Lossio (Universidade Autónoma de Lisboa, Portugal)  
Coriolano de Almeida Camargo (UPM, São Paulo)  
Daniel Giotti de Paula (INTEJUR, Juiz de Fora)  
Danielle Medeiro da Silva de Araújo (UFSB, Porto Seguro)  
Denise Mercedes N. N. Lopes Salles (UNILASSALE, Niterói)  
Diogo de Castro Ferreira (IDT, Juiz de Fora)  
Douglas Castro (Foundation for Law and International Affairs, Estados Unidos)  
Elaine Teixeira Rabello (UERJ, Rio de Janeiro)  
Glaucia Ribeiro (UEA, Manaus)  
Isabelle Dias Carneiro Santos (UFMS, Campo Grande)  
Jonathan Regis (UNIVALI, Itajaí)  
Julian Mora Aliseda (Universidad de Extremadura, Espanha)  
Leila Aparecida Chevchuk de Oliveira (TRT 2ª Região, São Paulo)  
Luciano Nascimento (UEPB, João Pessoa)  
Luiz Renato Telles Otaviano (UFMS, Três Lagoas)  
Marcelo Pereira de Almeida (UFF, Niterói)  
Marcia Cavalcanti (USU, Rio de Janeiro)  
Marcio de Oliveira Caldas (FBT, Porto Alegre)  
Matheus Marapodi dos Passos (Universidade de Coimbra, Portugal)  
Omar Toledo Toribio (Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Peru)  
Ricardo Medeiros Pimenta (IBICT, Rio de Janeiro)  
Rogério Borba (UVA, Rio de Janeiro)  
Rosângela Tremel (UNISUL, Florianópolis)  
Roseni Pinheiro (UERJ, Rio de Janeiro)  
Sergio de Souza Salles (UCP, Petrópolis)  
Telson Pires (Faculdade Lusófona, Brasil)  
Thiago Rodrigues Pereira (Novo Liceu, Portugal)  
Vania Siciliano Aieta (UERJ, Rio de Janeiro)

ORGANIZADORES:

FELIPE ASENSI, FLAVIO MIRZA MADURO, RENATO JOSÉ DE MORAES,  
ROSANGELA TREMEL

# ESTADO E DIREITOS HUMANOS



PEMBROKE COLLINS  
Rio de Janeiro, 2021

Copyright © 2021

Felipe Asensi, Flavio Mirza Maduro, Renato José de Moraes,  
Rosangela Tremel (orgs.)

DIREÇÃO EDITORIAL Felipe Asensi

EDIÇÃO E EDITORAÇÃO Felipe Asensi

REVISÃO Coordenação Editorial Pembroke Collins

PROJETO GRÁFICO E CAPA Diniz Gomes

DIAGRAMAÇÃO Diniz Gomes

DIREITOS RESERVADOS A

### PEMBROKE COLLINS

Rua Pedro Primeiro, 07/606

20060-050 / Rio de Janeiro, RJ

info@pembrokecollins.com

www.pembrokecollins.com

TODOS OS DIREITOS RESERVADOS

Nenhuma parte deste livro pode ser utilizada ou reproduzida sob quaisquer meios existentes sem autorização por escrito da Editora.

FINANCIAMENTO

Este livro foi financiado pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro, pelo Conselho Internacional de Altos Estudos em Direito (CAED-Jus), pelo Conselho Internacional de Altos Estudos em Educação (CAEduca) e pela Pembroke Collins.

Todas as obras são submetidas ao processo de peer view em formato double blind pela Editora e, no caso de Coletânea, também pelos Organizadores.

E79

Estado e direitos humanos / Felipe Asensi, Flavio Mirza Maduro, Renato José de Moraes e Rosangela Tremel (organizadores). – Rio de Janeiro: Pembroke Collins, 2021.

726 p.

ISBN 978-65-89891-36-9

1. Estado. 2. Direitos humanos e fundamentais. 3. Direitos civis. I. Asensi, Felipe (org.). II. Maduro, Flavio Mirza (org.). III. Moraes, Renato José de (org.). IV. Tremel, Rosangela (org.).

CDD 323

# SUMÁRIO

<b>ARTIGOS – ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....</b>	<b>17</b>
EFETIVIDADE DOS PROGRAMAS DE INTEGRIDADE DO INSS: UM ESTUDO DE CASO NAS CENTRAIS DE ANÁLISE.....	19
<i>Anni Ellen Barbosa Marques de Jesus</i>	
A PROTEÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS NO QUE TANGE A DANOS CAUSADOS POR ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: PRESCRIÇÃO OU IMPRESCRIÇÃO? .....	37
<i>Ana Julia Ramos Padua</i> <i>Iago de Souza Marconi</i> <i>Luiz Nunes Pegoraro</i>	
O DIREITO FINANCEIRO E O CONTROLE EXTERNO: COMO INSTRUMENTO DE TRANSPARÊNCIA, DE TRIBUTAÇÃO REPUBLICANA E DE DIREITOS HUMANOS .....	50
<i>Elcias Oliveira da Silva</i>	
O MODELO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL NO ÂMBITO DO PODER JUDICIÁRIO: O DEVER DE AGIR COM EFICIÊNCIA COMO INSTRUMENTO DE GARANTIA DOS DIREITOS.....	72
<i>Bruna Patrícia Ferreira Pinto</i> <i>Márcia Regina Pereira Silva</i> <i>Gustavo Paschoal Teixeira de Castro Oliveira</i> <i>Vinicius Pinheiro Marques</i>	
EPISTEMOLOGIA DO PENSAMENTO AUTOGESTIONÁRIO.....	91
<i>Jacinta Brito Tavares</i>	

A ADMISSIBILIDADE DE UM GOVERNO DIGITAL NO BRASIL E SEUS  
IMPACTOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....109

*Patrícia Verônica Nunes Carvalho Sobral de Souza*  
*Stênio Luiz Paixão Dória de Freitas*

USUCAPIÃO DE IMÓVEIS PÚBLICOS: TRÊS QUESTÕES PARA DEBATE.....126

*Guilherme Saraiva Grava*

**ARTIGOS – POLÍTICAS PÚBLICAS.....143**

VIOLÊNCIA CONTRA CRIANÇAS E ADOLESCENTES: TECENDO A REDE  
DE PROTEÇÃO INTEGRAL.....145

*Fernanda de Oliveira Maia*

OS DESAFIOS NA APLICAÇÃO DAS POLÍTICAS SANITÁRIAS DURANTE  
A PANDEMIA DO SARS-COV-2: OS DIREITOS HUMANOS E A SAÚDE  
PÚBLICA NACIONAL.....160

*Caroline Regina dos Santos*  
*Isabella Silva Fitas*

TRÁFICO INTERNACIONAL DE MULHERES PARA FINS DE EXPLORAÇÃO  
SEXUAL: UMA ANÁLISE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS ADOTADAS PELO  
BRASIL CONSOANTE AO PROTOCOLO DE PALERMO E A CONVENÇÃO  
DO BELÉM DO PARÁ.....172

*Valéria Rodineia Zanette*  
*Jéssica Salvagni Pedrotti*

ESTUDO SOBRE UM MODELO DO SERVIÇO DE ATENDIMENTO AO  
PÚBLICO EM CENTRO DE REFERÊNCIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – CRAS .....191

*Juliana de Araújo Silva*  
*Silvio Eduardo Alvarez Cândido*

EDUCAÇÃO EM DIREITOS HUMANOS NO BRASIL: DESENVOLVIMENTO E  
DESAFIOS ATUAIS.....207

*Ana Virgínia de Azevedo Oliveira*  
*Sônia Maria Lima de Azevedo*  
*Lucas Rodrigues Ferreira*

JUDICIARIO Y LA IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA  
COMBATE A LA VIOLENCIA DOMÉSTICA Y FAMILIAR CONTRA LAS MUJERES.....224

*Josanne Cristina Ribeiro Ferreira Façanha*  
*Inácio Ferreira Façanha Neto*

"NADA SOBRE NÓS SEM NÓS" NAS POLÍTICAS PÚBLICAS: O DIREITO DE PARTICIPAÇÃO DAS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA NAS CONFERÊNCIAS NACIONAIS.....	240
--	-----

*Jerusa Gabriela Ferreira*

## **ARTIGOS – TEMAS CONTEMPORÂNEOS.....259**

O OBJETIVO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E IGUALDADE DE GÊNERO EM MARECHAL CÂNDIDO RONDON: UMA ANÁLISE SOBRE O TRABALHO DAS DOULAS COMO FERRAMENTA DO EMPODERAMENTO FEMININO.....	261
--	-----

*Kristianno Fireman Tenório*

SUICÍDIO MEDICAMENTE ASSISTIDO: A IMPORTÂNCIA DE DOMINAR A MORTE PARA LEGISLAR DE FORMA JUSTA.....	281
--	-----

*Fabio Picciula Barazal*

*Samantha Stanco de Jesus*

*Daniela da Cunha Santos*

*Rosa Maria Ferreira Pinto*

DIREITO AO ACESSO À HERANÇA DIGITAL E A NECESSIDADE DE LEGISLAÇÃO NO BRASIL.....	296
--	-----

*Vinicius Ribeiro Barros*

GOVERNANÇA MULTINÍVEL E COMPLIANCE APLICADOS ÀS TEORIAS E NORMATIVAS DE DIREITOS HUMANOS.....	312
---	-----

*Betieli da Rosa Sauzem*

*Camila Lemos de Melo*

DISCRIMINAÇÃO E INTERSECCIONALIDADE.....	327
--	-----

*Kátia Rocha Cunha Lima*

O ESTADO BRASILEIRO COMO EMPREENDEDOR: O SETOR DE PESQUISA E INOVAÇÃO E O ATENDIMENTO À CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988.....	347
---	-----

*Felipe Cesar José Matos Rebêlo*

CONFLITO DE JURISDIÇÕES E TRANSFERÊNCIA INTERNACIONAL DE DADOS ALÉM DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS.....	366
--	-----

*Fabrizio Bon Vecchio*

*Débora Manke Vieira*

**ARTIGOS – TRABALHO.....377**

VÍNCULO EMPREGATÍCIO ENTRE PASTORES E IGREJAS EVANGÉLICAS:  
DIREITOS TRABALHISTAS E OS REQUISITOS DO ARTIGO 3º DA CLT.....379

*Camila Costa Cavalari*

INSPIRAÇÕES DO SINDICALISMO ALEMÃO PARA A SUPERAÇÃO DA  
UNICIDADE SINDICAL NO BRASIL.....398

*Sandro Nahmias Melo*

*Túlio Macedo Rosa e Silva*

O TRABALHO REMOTO NO CONTEXTO DA PANDEMIA 2020/2021:  
REFLEXOS NO COTIDIANO DO TRABALHADOR E NOS DIREITOS HUMANOS.....415

*Diego Ximenes Vieira Silva*

*André Araújo Almeida*

*Ana Paula Barros Conde*

PROSTITUIÇÃO COMO PROFISSÃO: O TRABALHO DO SEXO SOB A  
ÓTICA DO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO.....436

*Guilherme Manoel de Lima Viana*

TRABALHO IMATERIAL E A UBERIZAÇÃO NO BRASIL.....452

*Hermano Gomes de Farias Junior*

O TRABALHO ESCRAVO NA AMAZÔNIA LEGAL: CONCENTRAÇÃO  
FUNDIÁRIA E DISCRIMINAÇÃO ESTRUTURAL.....467

*Maritza Barcellos Muzzi*

O CONTROLE DE CONVENCIONALIDADE DA REFORMA TRABALHISTA  
COMO INSTRUMENTO DE TUTELA DAS RELAÇÕES LABORAIS: UM BREVE  
ENSAIO.....483

*Saulo de Medeiros Torres*

AS RELAÇÕES TRABALHISTAS NO BRASIL PÓS-REFORMA TRABALHISTA E  
PANDEMIA DA COVID-19: INVOLUÇÃO NATURAL OU PROGRAMADA? UM  
ESTUDO DE CUNHO LUXEMBURGUIANO.....500

*Felipe Cesar José Matos Rebêlo*

DISPENSA COLETIVA E NEGOCIAÇÃO COLETIVA PRÉVIA: UM OLHAR  
PARA ALÉM DO ART. 477-A DA CLT.....518

*Jefferson Luiz Maciel Rodrigues*



A PRESENÇA DA MULHER NA ESFERA DO DIREITO DO TRABALHO.....536  
*Ana Maria da Silva*

A PROTEÇÃO À LIBERDADE DE CRENÇA NO DIREITO DO TRABALHO  
BRASILEIRO: UMA ANÁLISE DA SITUAÇÃO DOS SABATISTAS SOB A ÓTICA  
DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988.....549  
*Diogo Santos da Nóbrega*

O CONTRATO DE TRABALHO INTERMITENTE: ANÁLISE CRÍTICA AO  
NOVO MODELO DE CONTRATAÇÃO E QUESTIONAMENTOS ACERCA DA  
SUA INCONSTITUCIONALIDADE.....566  
*Sofia Helena Leite Maciel*

MUNDO DO TRABALHO: APONTAMENTOS SOBRE A CHEGADA DA  
INDÚSTRIA 4.0.....584  
*Hermano Gomes de Farias Junior*

**ARTIGOS – SEGURIDADE SOCIAL.....599**

IMPACTOS DAS NOVAS TECNOLOGIAS NA SEGURIDADE SOCIAL:  
EFICÁCIA E EFETIVIDADE DA VACINA COVID-19 EM TEMPOS DE PANDEMIA...601  
*José Nivon da Silva*  
*Jane Lucia Wilhelm Berwanger*  
*Oton de Albuquerque Vasconcelos Filho*

O ESTADO DA ARTE DA EFETIVIDADE DA VACINA COVID-19  
APONTANDO CONFLUÊNCIAS E DIVERGÊNCIAS.....614  
*José Nivon da Silva*  
*Jane Lucia Wilhelm Berwanger*  
*Oton de Albuquerque Vasconcelos Filho*

OS FUNDAMENTOS DA REFORMA PREVIDENCIÁRIA NO BRASIL E A  
DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA.....628  
*Enio Silva Nascimento*  
*Bruno de Macedo Grangeiro*

OS IMPACTOS DA REFORMA DA PREVIDÊNCIA PARA O SERVIDOR  
PÚBLICO FEDERAL: UM ESTUDO NO TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL  
DE TOCANTINS .....644  
*Jacira Brito Tavares*

**RESUMOS.....659**

A PANDEMIA DE COVID-19: A DISPENSA DE LICITAÇÃO COMO FORMA DE ENFRENTAR O VÍRUS .....661

*Ana Carolina Correa Caestine*

POLÍTICAS PÚBLICAS DISTRIBUTIVAS NO MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE: A INFLUÊNCIA DO PROGRAMA “ESPAÇO DE CIDADANIA” NA PROMOÇÃO DE DIREITOS HUMANOS..... 666

*Breno Souza Xavier*

A EFETIVIDADE DO TRABALHO REMOTO JUNTO AOS USUÁRIOS NO SERVIÇO DE CONVIVÊNCIA E FORTALECIMENTO DE VÍNCULOS NO CRAS VILA OPERÁRIA DE PARANAÍ NO CONTEXTO DA PANDEMIA DA COVID-19 .....672

*Eliane Oliveira Silva Souza*

*Amanda Cristina O. C. de Vecchi*

O ULTRACONSERVADORISMO E O ANTIFEMINISMO COMO FATO DE DISCURSO NO BRASIL ATUAL: UMA ANÁLISE SOBRE O ABORTO LEGAL SEGURO.....677

*Lívia R. Fernandes*

A REDEFINIÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS NO BRASIL: UMA ANÁLISE SOBRE A DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA NO ÂMBITO CRIMINAL PARA AS PESSOAS CLASSIFICADAS COMO INDESEJÁVEIS NO PENSAMENTO NEOLIBERAL.....682

*Gabriel Faria Ferreira Cunha*

AS FAKE NEWS COMO INSTRUMENTALIZAÇÃO POLÍTICA E OS RISCOS À DEMOCRACIA.....688

*Guilherme Martins Teixeira Borges*

*Állef Sabino de Oliveira Carvalho*

A INTERAÇÃO DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA NO AMBIENTE ORGANIZACIONAL E AS SUBJETIVIDADES DESTA RELAÇÃO.....693

*Edvan de Souza Santos*

PANDEMIA E TRABALHO, A DUALIDADE VIDA X EMPREGO.....698

*Arlean Chaves Marinho*

A PROPOSTA DE DESREGULAMENTAÇÃO DO REGISTRO ELETRÔNICO  
DE PONTO NA PERSPECTIVA DOS DIREITOS HUMANOS DO TRABALHADOR.....702

*André Oliveira Moraes*

DESAFIOS PARA PROMOÇÃO DO TRABALHO DECENTE NA  
MODALIDADE TELETRABALHO DURANTE A PANDEMIA DE COVID-19.....708

*Ana Carolina Mendonça Rodrigues*

*Maria Eduarda Rodrigues*

*Maria Laura Bolonha Moscardini*

ISOLAMENTO NO AMBIENTE DE TRABALHO: UMA PRÁTICA DE ASSÉDIO  
MORAL E SEUS EFEITOS-SENTIDO .....714

*Thalyra Santana Silva Leão*

*Jorge Viana Santos*

*Maria da Conceição Fonseca-Silva*

TRABALHO DECENTE NA PANDEMIA DE COVID-19.....720

*Ana Carolina Mendonca Rodrigues*

*Maria Eduarda Rodrigues*

*Maria Laura Bolonha Moscardini*



## CONSELHO CIENTÍFICO DO CAED-JUS

Adriano Rosa	Universidade Santa Úrsula, Brasil
Alexandre Bahia	Universidade Federal de Ouro Preto, Brasil
Alfredo Freitas	Ambra College, Estados Unidos
Antonio Santoro	Universidade Federal do Rio de Janeiro, Brasil
Arthur Bezerra de Souza Junior	Universidade Nove de Julho, Brasil
Bruno Zanotti	PCES, Brasil
Claudia Nunes	Universidade Veiga de Almeida, Brasil
Daniel Giotti de Paula	PFN, Brasil
Danielle Ferreira Medeiro da Silva de Araújo	Universidade Federal do Sul da Bahia, Brasil
Denise Salles	Universidade Católica de Petrópolis, Brasil
Edgar Contreras	Universidad Jorge Tadeo Lozano, Colômbia
Eduardo Val	Universidade Federal Fluminense, Brasil
Felipe Asensi	Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Brasil
Fernando Bentes	Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Brasil
Glauucia Ribeiro	Universidade do Estado do Amazonas, Brasil

Gunter Frankenberg	Johann Wolfgang Goethe-Universität - Frankfurt am Main, Alemanha
João Mendes	Universidade de Coimbra, Portugal
Jose Buzanello	Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Brasil
Klever Filpo	Universidade Católica de Petrópolis, Brasil
Luciana Souza	Faculdade Milton Campos, Brasil
Marcello Mello	Universidade Federal Fluminense, Brasil
Maria do Carmo Rebouças dos Santos	Universidade Federal do Sul da Bahia, Brasil
Nikolas Rose	King's College London, Reino Unido
Oton Vasconcelos	Universidade de Pernambuco, Brasil
Paula Arévalo Mutiz	Fundación Universitária Los Libertadores, Colômbia
Pedro Ivo Sousa	Universidade Federal do Espírito Santo, Brasil
Santiago Polop	Universidad Nacional de Río Cuarto, Argentina
Siddharta Legale	Universidade Federal do Rio de Janeiro, Brasil
Saul Tourinho Leal	Instituto Brasiliense de Direito Público, Brasil
Sergio Salles	Universidade Católica de Petrópolis, Brasil
Susanna Pozzolo	Università degli Studi di Brescia, Itália
Thiago Pereira	Centro Universitário Lassale, Brasil
Tiago Gagliano	Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Brasil
Walkyria Chagas da Silva Santos	Universidade de Brasília, Brasil

## **SOBRE O CAED-Jus**

O **Conselho Internacional de Altos Estudos em Direito (CAED-Jus)** é iniciativa consolidada e reconhecida de uma rede de acadêmicos para o desenvolvimento de pesquisas jurídicas e reflexões interdisciplinares de alta qualidade.

O **CAED-Jus** desenvolve-se via internet, sendo a tecnologia parte importante para o sucesso das discussões e para a interação entre os participantes, através de diversos recursos multimídia. O evento é um dos principais congressos acadêmicos do mundo e conta com os seguintes diferenciais:

- Abertura a uma visão multidisciplinar e multiprofissional sobre o Direito, sendo bem-vindos os trabalhos de acadêmicos de diversas formações;
- Democratização da divulgação e da produção científica;
- Publicação dos artigos em livro impresso no Brasil (com ISBN), com envio da versão digital aos participantes;
- Galeria com os selecionados do Prêmio CAED-Jus de cada edição;
- Interação efetiva entre os participantes através de ferramentas via internet;
- Exposição permanente do trabalho e do vídeo do autor, durante o evento, no site para os participantes;
- Coordenadores de GTs são organizadores dos livros publicados.

O Conselho Científico do **CAED-Jus** é composto por acadêmicos de alta qualidade no campo do Direito em nível nacional e internacional,

tendo membros do Brasil, dos Estados Unidos, da Colômbia, da Argentina, de Portugal, do Reino Unido, da Itália e da Alemanha.

Em 2021, o **CAED-Jus** organizou o seu tradicional **Congresso Interdisciplinar de Direitos Humanos (INTERDH 2021)**, que ocorreu nos dias de 28 a 30 de julho de 2021 e contou com 63 Áreas Temáticas e mais de 400 artigos e resumos expandidos de 53 universidades e 25 programas de pós-graduação *stricto sensu*. A seleção dos trabalhos apresentados ocorreu através do processo de *peer review* com *double blind*, o que resultou na publicação dos livros do evento.

Esta publicação é financiada por recursos da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (FAPERJ), do Conselho Internacional de Altos Estudos em Direito (CAED-Jus), do Conselho Internacional de Altos Estudos em Educação (CAEduca) e da Editora Pembroke Collins e cumpre os diversos critérios de avaliação de livros com excelência acadêmica nacionais e internacionais.



# **ARTIGOS – ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**



# EFETIVIDADE DOS PROGRAMAS DE INTEGRIDADE DO INSS: UM ESTUDO DE CASO NAS CENTRAIS DE ANÁLISE

*Anni Ellen Barbosa Marques de Jesus*

## INTRODUÇÃO

Com o advento da Instrução Normativa Conjunta N° 01, de 10 de maio de 2016, que dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo Federal, os órgãos e entidades públicas se viram diante da necessidade de adotar medidas para sistematização de práticas de integridade.

O Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, autarquia vinculada ao Ministério da Economia, originado com base no Decreto n° 99.350, de 27 de junho de 1990, mediante a fusão do Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social (IAPAS) com o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), cria, através do Decreto N° 9.746, de 08 de agosto de 2019, a Diretoria de Integridade, Governança e Gestão de Riscos – DIGOV, que, como definido neste ato, tem entre suas competências “coordenar a estruturação, a execução e o monitoramento do programa de integridade e gestão de riscos no âmbito do INSS” (art. 13, inciso I).

Como estratégias de integridade da DIGOV/INSS, foram publicadas, em 10 de dezembro de 2019, as Portarias n° 3.212/2019 e n° 3.213/2019, que instituem o Programa de Integridade e o Sistema de Governança, e a Resolução n° 712/2019, que traz a Estratégia Nacional Antifraude Previ-

denciária. Os documentos apresentam em seu bojo a gestão da ética, dos riscos, tendo como diretriz “o comprometimento da alta administração e o envolvimento de todo o corpo funcional com a manutenção de um ambiente de integridade adequado” (Portaria 3212/2019, art. 2º, inciso I).

Compreendendo assim que a responsabilidade quanto ao monitoramento das políticas de Integridade no INSS, em todas as vertentes, é prerrogativa desta Diretoria, e destacando a necessidade de delimitar o universo de pesquisa. Considerando que a avaliação das políticas de integridade não se restringe a aspectos econômico-financeiros. Este artigo procura conhecer as políticas de integridade existentes nas Centrais de Análise, que atualmente encontram-se sobre a gestão da Diretoria de Atendimento – DIRAT, por reconhecer a importância estratégica destas Centrais para a Instituição investigada.

Assim, objetivamos “Conhecer a efetividade das políticas de integridade no INSS”, com estudo de caso nas Centrais de Análise. Para isso serão abarcados 4(quatro) tópicos no desenvolvimento do artigo. O primeiro aborda a natureza conceitual do tema. O segundo caracteriza as centrais de análise e suas atribuições. O terceiro apresenta as políticas de integridade em interface com as Centrais de Análise. Por fim, o quarto tópico propõe ações de melhoria.

No percurso metodológico optou-se por abordagem qualitativa, tendo como método o estudo de caso, pois este se delimita à descrição das políticas de integridade em campo de pesquisa específico. Assim, foram realizados levantamentos bibliográficos, pesquisa documental, e como instrumento de coleta de dados, a entrevista semiestruturada com 8 sujeitos, sendo 4(quatro) gestores e 4(quatro) não gestores (ambos com atuação vinculada as Centrais de Análise), que aqui serão apresentados como G1, G2, G3 e G4 (gestores) e NG1, NG2, NG3 e NG4 (não gestores, servidores portariados com atuação direta nas centrais de análise). Cada sujeito respondeu a 5 perguntas (entrevista no apêndice). Os resultados serão apresentados ao longo do artigo.

## 1. INTEGRIDADE: BASES CONCEITUAIS

Etimologicamente, integridade procede do latim “*integritas*”, refere-se à retidão e pureza de alguém. Identificando o prefixo *in-*, por privar

ou negar, e o verbo *tangere*, que indica a ação de tocar (ETIMOLOGIA, 2021). Desse modo, a integridade compreende a ideia de uma pureza, que não foi influenciada, não foi tocada ou alterada. Assim, está associada ao agir com base nos princípios destinados à realização do bem e bem-estar comum e não se afasta deste caminho mesmo em contextos adversos.

A Organização para a Cooperação do Desenvolvimento Econômico – OCDE destaca que “a integridade é um dos principais pilares das estruturas políticas, econômicas e sociais e, portanto, é essencial ao bem-estar econômico e social e à prosperidade dos indivíduos e das sociedades como um todo” (LIMA, 2019, p. 163).

Em termos de Administração Pública, a OCDE ainda pondera que a “Integridade pública refere-se ao alinhamento consistente e à decisão de valores, princípios e normas éticas comuns para sustentar e priorizar o interesse público sobre os interesses privados do setor público” (ALBRES, 2019, p. 33)

O Decreto nº8.420, de 18 de março de 2015, que regulamenta a Lei nº 12.246/2013, também conhecida como Lei anticorrupção, destaca no Capítulo V, art. 41º que:

programa de integridade consiste, no âmbito de uma pessoa jurídica, no conjunto de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e na aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta, políticas e diretrizes com objetivo de detectar e sanar desvios, fraudes, irregularidades e atos ilícitos praticados contra a administração pública, nacional ou estrangeira (BRASIL, 2015).

Não obstante, quando perguntados “Qual o significado da palavra integridade?”, os sujeitos entrevistados destacaram como “Algo puro, limpo, pleno, com retidão” (G2). Semelhante resposta observamos em NG4: “algo que mesmo passando por situações de mudança não perde sua essência e mantém sua razão de ser e seus objetivos íntegros! [...] condutas éticas! De responsabilidade e respeito às normas, manuais! Ser íntegro é agir dentro da legalidade e com lisura!”

A ética e o “ser correto” são versados igualmente por G4, G3, NG1 e NG2. Caracterizada como ética, valores, evidenciamos em Gardner que

os seres humanos não nascem dotados de um comprometimento moral ou ético. As virtudes precisam ser adquiridas e alimentadas, contrariando muitas vezes todos os prognósticos. Até mesmo aqueles que começam trilhando o caminho correto podem vir a se desviar dele (GARDNER *apud* CORDEIRO, 2013). Portanto, a ética precisa ser continuamente fomentada na cultura organizacional.

Em NG3, NG2 e G1, o conceito de integridade surge em relação direta ao objeto de trabalho, com ênfase na qualidade das informações cadastradas e na mitigação de possíveis falhas ao longo do processo de reconhecimento de direitos.

Assim, integridade admite-se conceitualmente como pilar essencial ao bem-estar econômico e social, sinônimo de pureza, retidão, do que é perfeito e sem lacunas, do que não foi tocado e/ou corrompido, do que é ético, moral. Alicerçado em tais entendimentos, evidenciaremos nos tópicos seguintes as políticas de integridade na interface das Centrais de Análise.

## 2. CENTRAIS DE ANÁLISE: CARACTERIZAÇÃO

As Centrais de Alta Performance – CEAP foram instituídas em experiência-piloto na Resolução n°681/PRES/INSS, de 24 de maio de 2019, como programa de Gestão na modalidade Teletrabalho. Nesta, o servidor executa suas atribuições funcionais integralmente fora das dependências da Instituição, mediante o uso de equipamentos e tecnologias que permitam a plena execução das atribuições remotamente, dispensado do controle de frequência (art. 2°, inciso I).

A resolução traz importantes definições que nos anos seguintes foram aperfeiçoadas para fins de melhor enquadramento ao trabalho digital. O conceito de desterritorialização, apresentado no art. 2°, Inciso V, como modalidade de trabalho em que o servidor recebe demandas originadas de diversas localidades sem relação com a competência territorial do seu órgão de lotação. Trata também da análise remota resultante da distribuição eletrônica de processos por meio de sistema de gerenciamento de tarefas.

Entre as premissas do Programa no art. 3°, já havia a necessidade de acompanhamento do desempenho por avaliação objetiva, bem como viabilização do aumento de especialização do servidor envolvido. A CEAP

foi criada visando o aumento da produtividade, da qualidade técnica dos trabalhos, bem como para contribuir na melhoria da qualidade de vida dos servidores (art. 5º, inciso V).

Em seguida, a Resolução nº 691, de 25 de julho de 2019, instituiu também, a título de experiência, as Centrais de Análise de Benefício – CEAB, com objetivos similares, mas em modalidade semipresencial e menor especialização no tratamento de análises de benefícios.

Atualmente, as centrais são regidas pela Portaria nº 1.182/PRES/INSS, de 20 de novembro de 2020. As Centrais são responsáveis pela análise de benefícios previdenciários e assistenciais (aposentadorias, salário-maternidade, pensão por morte, auxílio-doença, auxílio-reclusão e outros). Considere-se que o INSS possui aproximadamente 23.600 servidores, sendo que destes em torno de 40% estão em Centrais de Análise voltados ao atendimento de demandas oriundas de todos os estados brasileiros. Compreendem-se assim a importância, desafios e dificuldades do trabalho desenvolvido nas Centrais, da maior autarquia da América Latina, que tem como missão a garantia da proteção ao cidadão por meio do reconhecimento de direitos e execução de políticas sociais.

Estas Centrais foram o ponto focal de novas formas de organização de trabalho, em modalidade digital, que já vinham sendo aperfeiçoadas por diversos outros mecanismos, agora enfim consolidadas em modalidades de trabalho mais bem definidas.

Sobre a nova modalidade de trabalho, Pierre Levy (2011) destaca alguns diferenciais do trabalhador clássico para trabalhador da era digital:

O trabalhador clássico tinha sua mesa de trabalho. Em troca, o participante da empresa virtual compartilha um certo número de recursos imobiliários, mobiliários e programas com outros empregados. O membro da empresa habitual passava do espaço privado do seu domicílio ao espaço público do lugar de trabalho. Por contraste, o teletrabalhador transforma seu espaço privado em espaço público (p. 24-25).

Ricardo Antunes (2018) comenta que o chamado teletrabalho e/ou *home office*, que se utiliza de outros espaços fora da empresa, pode trazer vantagens ao trabalhador como economia de tempo em deslocamentos,

mas com frequência é uma porta de eliminação de direitos do trabalho, além de permitir a intensificação da dupla jornada de trabalho (especialmente para as mulheres) e incentivar o trabalho isolado, sem sociabilidade, desprovido de convívio social e coletivo.

Em meio a tantas mudanças, é imperativo refletir como as políticas de Integridade se veem espelhadas neste “novo” espaço? Quais os impactos sentidos pelos servidores? Tais aspectos serão abordados nos tópicos seguintes.

### 3. POLÍTICAS DE INTEGRIDADE NA INTERFACE COM AS CENTRAIS DE ANÁLISE

Hely Lopes Meirelles, citando Maurice Hauriou, explica que a Moral comum é imposta aos agentes públicos para sua conduta interna, de acordo com as exigências da Instituição à qual se encontram vinculadas e em prol do bem comum (MEIRELLES *apud* ZENKNER, 2019).

Aqui tentaremos conhecer e refletir a “moral comum” que é “imposta” aos agentes públicos nas Centrais de Análise. Para isso, perguntou-se aos servidores, não gestores: “Há mecanismos de integridade permeando os espaços das Centrais?” Em resposta, NG1 disserta que: “Em questão de comparação do que era antigamente e o que é hoje parece assim que a gente acabou ficando muito solitário, em termos de ter dúvidas sobre coisas pequenas que antigamente eram mais fáceis de serem resolvidas. Então não vejo que haja essa integridade nas centrais.”

Em NG2, a necessidade de informação também é discorrida como critério de integridade: “eu descobri que tem na intra um roteirozinho de fluxo... Mas assim, eu descobri, por acaso. Nenhum momento, ninguém me mandou dizer, olha, nesse caminho tal, você encontra. Então, na questão da análise, a integridade, ainda há muito a desejar.”

Destacando a importância de uma comunicação limpa para a Administração pública e desta para os cidadãos, Ana Flavia Messa (2019), em sua tese, aborda que:

A linguagem da informação pública deve evitar excessos de técnica e vultosa erudição, a ser veiculada numa linguagem simples para entendimento geral. Se a Administração Pública decide em nome



do povo, não pode usar uma linguagem inacessível aos destinatários de suas decisões (p. 117).

Entendemos como destinatários de suas decisões não apenas os cidadãos que recebem o produto do trabalho institucional, mas também cada servidor que operacionaliza tal produto.

Em NG4 e NG3, são citados exemplos positivos de integridade. Para NG4, a Central de Análise em si é um mecanismo de integridade: “a origem das centrais teve como objetivo a entrega para a população de um ‘produto’ mais qualificado! No caso, uma análise qualificada no reconhecimento de direitos.”

Em NG3, tanto o serviço de autenticação central como o sistema de gerenciamento de tarefas são mecanismos de integridade. Contudo, este último entrevistado indica fragilidade nos processos. Para ele, a integridade das informações nas centrais tem sofrido sérias ameaças. Citando um caso concreto de fragilidade, NG3 evidencia:

Tem um caso concreto de benefício assistencial a pessoa com deficiência de uma mulher que me foi atribuída via gerenciador de tarefas, a parte de incluir dados dela no sistema e editar os dados e fazer agendamento de avaliação social e perícia médica. Eu iniciei a parte que nós chamamos administrativa. Fiz alteração nos dados dela e agendei em uma agência avaliação social e perícia médica. Ocorre que por algum motivo que eu não conheço, no dia agendado, a mulher compareceu à agência e a assistente social, por motivo de força maior, não pôde realizar avaliação social. Ocorre que alguém, uma outra pessoa que, obviamente tinha acesso ao sistema, acessou o sistema, agendou uma nova avaliação social [...] essa pessoa esqueceu de entrar no sistema de benefícios e dar como cancelada a exigência anterior. O que aconteceu foi que depois de sete dias o sistema de benefícios deu como não atendida a primeira avaliação social e indeferiu de forma sumária o benefício por não comparecimento. Como assim? Se a requerente compareceu à agência? Quando eu fui acessar essas informações notei que, para minha surpresa, foi um outro colega e me assusta saber que outra pessoa que poderia ser um servidor, um estagiário ou um ex-militar acessou os sistemas de alguma forma e fez uma alteração signifi-

cativa na informação. Daí vemos que há uma grande falha na integridade da informação nesse caso específico e prejudicou de forma significativa a mulher de forma que o benefício dela foi indeferido.

Salientamos que, em conformidade com o Código de Ética do Servidor, Capítulo I, inciso IX: “[...] Tratar mal uma pessoa que paga seus tributos direta ou indiretamente significa causar-lhe dano moral.” Ressalta-se que o tratar mal tem sentido plurívoco e perfeitamente aplicável à situação relatada em NG3.

Bessa (2019) disserta que:

Organizações públicas que garantam suas entregas, evidenciando invejável capacidade de resposta, mas com falhas graves em sua integridade, em maior ou menor tempo sucumbirão à ineficiência e aos escândalos. [...] Por outro lado, organizações que sejam exemplo de integridade, em que os agentes sejam reconhecidamente aderentes aos códigos de conduta de ética, mas tenham débil capacidade de resposta aos seus objetivos organizacionais e ao atendimento das necessidades do cidadão, igualmente serão rejeitadas e rotuladas como organizações “corretas, mas dispensáveis (p. 219).

Logo, as organizações precisam apresentar respostas à sociedade, mas também necessitam de processos claros aos que executam seus serviços. A integridade pressupõe sucesso organizacional interno aliado à entrega de resultados eficientes à sociedade.

A ausência de correção e integridade acarreta a perda de confiança na Administração Pública, nos políticos e gestores por parte de seus administrados que, em última instância, passam a ver o Estado como um ente sem serventia – a não ser para alimentar alguns poucos que nele estão instalados (LIMA, 2019).

Respondendo a questões semelhantes, os gestores destacaram os mecanismos de integridade existentes na Diretoria de Atendimento, responsável pela gestão das Centrais.

Como mecanismo hoje temos alguma coisa de automatização, e tenta-se fazer isso em forma de dupla homologação de um ato, porém muito frágil (G1).

O INSS vem otimizando sua força de trabalho, atualizando os sistemas do INSS, executando formas de mensurar o trabalho dos servidores (G2).

G4 evidencia que vem se pensando em alternativas mais íntegras na gestão das filas, que considerarem não apenas o fator tempo para análise da demanda, mas a emergência do atendimento desta para manutenção dos direitos humanos do segurado. Por exemplo, o entrevistado cita que a urgência de um B87 (LOAS) que garanta o alimento pode estar acima de um B42 (aposentadoria), em que o emprego do interessado está mantido.

Tal aspecto é salutar e ético, uma vez que “a formação de longas filas, ou qualquer outra espécie de atraso na prestação do serviço, não caracteriza apenas atitude contra a ética ou ato de desumanidade, mas principalmente grave dano moral aos usuários dos serviços públicos” (CÓDIGO DE ÉTICA, Cap. I, Inciso X).

Questionados acerca dos objetivos que atendem às práticas estabelecidas, a celeridade no atendimento ao cidadão é apontada nas respostas de G2 e NG2. O último sujeito ainda considera que muitas vezes tal celeridade é garantida desprezando o princípio da qualidade.

Aliada à celeridade, a produtividade é pontuada por G1 e NG1 com as seguintes considerações: “os objetivos estão mais ligados à produtividade, sem olhar com a devida necessidade para a integridade” (G1). “Hoje se vê destaque muito em meta, se vê preocupação em meta sem se preocupar com o servidor” (NG1).

Messa (2019) lembra que no paradigma gerencial, aplicado no Governo de Margareth Thatcher, o baixo desempenho dos serviços públicos perante as demandas sociais é resolvido na base da competição econômica fundamentada pela busca de produtividade, da eficiência e da aplicação de princípios da gestão privada no setor público.

Em contrapartida, para o colombiano Bernardo Toro (2005), a produtividade pode ser definida “como capacidade que uma sociedade tem de usar, racional e adequadamente, os seus recursos para gerar bens e serviços que permitam uma vida digna a todos” (p.36). Os recursos, em se tratando de Centrais são humanos, caracterizados por Norton e Kaplan (2018) como ativos intangíveis, sem os quais na visão destes autores é im-

possível atingir resultados tangíveis (que aqui trata-se do reconhecimento do direito ao cidadão).

Por isso, Toro (2005) aponta como propósito de nação um plano ético de cidadania e produtividade que oriente todas as nossas ações. Com maior valorização do elemento “humano”.

#### 4. BOAS PRÁTICAS DE INTEGRIDADE

Considerando como questão fundamental a evolução das organizações para patamares mais íntegros e produtivos, não o saber se há ou não políticas de integridade, mas se estamos lidando com mais ou menos integridade, pois uma evolução em tal escala pode representar avanços significativos, perguntamos: Atualmente, usufruímos de mais ou menos integridade no INSS?

Nas respostas, G1, G2 e NG2 não apontam avanços: “acredito que a questão da integridade não avançou nos últimos dez ou quinze anos, porém como o servidor trabalha em casa, a possibilidade de se ocorrer fraudes aumenta, portanto devido a isso acredito que temos menor controle” (G1).

Para G2: “O cidadão vai na agência, não é atendido, o advogado lá é. Isso pra mim não é integridade. Você está assim, tendo dois pesos, duas medidas.”

Sobre este último argumento, salientamos que a ausência da informação também é ato contrário à ética, de acordo com Inciso VIII, Cap. I, do Código de Ética do Servidor. Neste destaca-se que toda pessoa tem direito à verdade, não podendo ser esta omitida ou falseada; O inciso conclui que: “nenhum Estado pode crescer ou estabilizar-se sobre o poder corruptivo do hábito do erro, da opressão ou da mentira, que sempre aniquilam até mesmo a dignidade humana quanto mais a de uma Nação.”

Só a informação democratizada pode fornecer aos cidadãos possibilidades de avaliar a atuação da administração, assim como de fornecer sua opinião e expor suas aspirações no que se refere às decisões que os dirigentes públicos devem adotar. A corrupção se desenvolve num ambiente com falta de transparência (MESSA, 2019).

Regressos também são observados em resposta de G4 sob perspectiva diversa. Com críticas aos mecanismos de nomeação de gestores ou à falta deles (disrupção do poder político), resultando em perdas gerenciais.

Paula (2018) evidencia as perdas em uma gestão inadequada, quando destaca que gestores ineficientes “ainda que proclamem que as decisões devam ser tomadas em função de critérios técnicos, baseados na legalidade e no interesse público, suas atitudes revelam cada vez mais o abuso do poder para fins particulares” (p. 27).

Em outras vertentes, G2 e NG4 apresentam avanços: “Avançamos muito e com certeza temos vivenciado maior integridade em todas as áreas do INSS” (G2). “Cada dia caminhamos para uma maior integridade e unicidade dos processos de trabalho” (NG4).

NG3 também enfatiza avanços, mas com ressalvas:

[...] apesar de existir falhas, tem no INSS mecanismo de segurança, que permite com que haja o mínimo de integridade no nosso sistema de modo que possa haver uma correta análise na concessão dos benefícios. Contudo preciso dizer que é preciso corrigir as falhas porque elas impactam diretamente na qualidade de vida dos segurados (...) Pode condenar alguém à miséria.

Observa-se que a caracterização de menor integridade é apontada na maioria das respostas. Relativo à necessidade de melhoria de patamares, Paula (2018) destaca como saída para o crescimento ter homens e mulheres, agentes públicos e privados, com altos atributos morais além de cognitivos. Em Mill, na obra *Principles of political economy*, o grau de produtividade e o sucesso na produção dependem mais da qualidade dos agentes humanos do que das circunstâncias em que operam: “as qualidades morais dos trabalhadores são tão importantes para a eficiência e o valor do seu trabalho quanto as intelectuais” (MILL *apud* PAULA, 2018, p. 32).

Este autor é enfático ao afirmar que “as pessoas são, insista-se nisso, a riqueza das nações” (PAULA, 2018, p.40).

Compreendendo ainda, como Cordeiro (2013), que pessoas excelentes sabem que não existe sistema de comunicação perfeita, sabem que argumentar que não receberam a informação, por mais que seja verdade, não resolverá o problema. Pessoas excelentes agem, imediatamente, priorizando a busca de soluções. Pessoas excelentes tomam a decisão de resolver o problema, tomam para si a responsabilidade, em prol de uma causa que pode ser a do segurado, a da Instituição, a do país e até a do planeta.

E, depois de tomada a decisão, realmente resolvem o problema. Perguntamos aos entrevistados: “Como seria uma boa prática de integridade no INSS e nas Centrais de Análise?”

Para NG4 deve-se “focar na capacitação dos executores dos serviços”. Ressaltamos que a capacitação é base para desenvolvimento de qualquer Programa de Integridade. Não há como expandir a responsabilidade pessoal, nos tornar melhores pessoas, líderes, servidores, melhorar as estruturas hierárquicas e as respostas à sociedade sem investimento firme e cuidadosamente planejado em capacitação.

Pierre Levy (2011) ressalta que diferente do trabalhador clássico,

o trabalhador contemporâneo tende a vender não mais sua força de trabalho, mas sua competência, ou melhor, uma capacidade continuamente alimentada e melhorada de aprender e inovar [...] Como toda virtualidade, e contrariamente ao potencial, a competência não se consome quando utilizada, muito pelo contrário. E aí está o centro do problema: a atualização da competência, ou seja, a eclosão de uma qualidade no contexto vivo, é bem mais difícil de validar (p. 60).

Outras sugestões de melhoria tratam da perspectiva do aprimoramento digital ou “Administração Eletrônica”, caracterizada por Messa (2019) como “um processo evolutivo no uso das tecnologias de informação e comunicação pela Administração Pública para promover não apenas a eficiência administrativa, mas também a efetividade no sentido de permitir o controle social e a participação popular” (p.237).

Neste enfoque, NG2 sugere “uma forma rápida de tirar nossas dúvidas”. Como resposta razoável à prática acima citada, NG1 comentou: “criar uma Helô para o servidor.” Helô trata-se de uma inteligência artificial disponível para esclarecimentos do cidadão e aqui sugerida igualmente para dúvidas dos servidores.

Para G1, “boa pratica de integridade passa principalmente por automatização, de processos, onde o reconhecimento de direito não dependa de entendimentos, mas sim definido por critérios claros e objetivos”.

A transparência também é indicada pelos entrevistados G2 e G3 como exemplo de boa prática. Nesse sentido, são sugeridos canais de comunicação com a sociedade mais humanizados.

Esclarecemos com Cordeiro (2013) que transparência deve partir de nós em direção às circunstâncias e não no sentido inverso. Logo, a Administração não deve esperar que a sociedade lhe demande transparência, esta deve ser princípio intrínseco do seu fazer. Não há a opção de ser ou não transparente. Transparência é um dever, previsto na Carta Magna, através do princípio da publicidade. “A falta dela implica desprezo aos valores éticos e jurídicos inerentes ao exercício de seu ofício, em clara ofensa aos princípios da legalidade e moralidade” (CORDEIRO, 2013, p. 382-383).

Outra sugestão foi apontada por G4: “As nomeações para altos cargos de direção segundo modelos Chilenos ou Espanhóis, por banco de talentos e considerando competências técnicas adquiridas.”

São políticas relevantes, sobre as quais Antonick (2018) declara que o mau uso dos chamados cargos de confiança, ou os postos de administração do governo que podem ser ocupados sem concurso público, é uma das raízes da corrupção no Brasil, o número destes tipos de cargos é gigantesco, apenas na esfera Federal alcança vinte e três mil. Segundo este autor:

a nomeação política aniquila a boa gestão, elimina a possibilidade de a entidade desenvolver seu papel social e sua capacidade de alcançar metas.

Estatisticamente falando, a corrupção é menos nociva do que a escolha de um gestor ineficiente. É absolutamente necessário combater a corrupção, mas tão importante quanto é evitar nomeações de pessoas despreparadas para os cargos da Administração Pública (ANTONICK, 2018, p. 65).

Para que sejam implementadas atividades de gestão mais comprometidas com o perfil de integridade pública, os gestores precisam desenvolver competências relacionadas à boa governança. A governança é conceituada no Decreto 9.203/2017 como o “conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à... prestação de serviços de interesse à sociedade”.

Messa (2019) destaca que “nas verdadeiras democracias, a regra fundamental é: quanto mais elevadas e relevantes as funções assumidas pelo agente público, maior há de ser o grau de sua responsabilidade. (p. 366).

Por fim, sugere-se o aperfeiçoamento dos canais de diálogo com os servidores e com a sociedade. Uma visão lógica mostra-nos que a criação de canais de diálogo entre Administração Pública na operacionalização das demandas sociais apresenta bons resultados, pois quanto mais visibilidade na gestão dos assuntos de interesse público, mais haverá espaço para discussões e participação do cidadão, criando legitimidade na atuação administrativa (MESSA, 2019).

Pierre Levy (2011), questionando a demonização do elemento virtual nas relações sociais e organizações de trabalho, destaca que se os processos forem realizados de forma coerente há como inserir os trabalhadores no modelo sem grandes impactos. Se assim o fizermos, poderemos responder tal qual ele fez na obra *O que é o Virtual?*, mas talvez de forma menos impactante: Sejam bem-vindos!

(...) Seres humanos, pessoas daqui e de toda parte, vocês que são arrastados no grande movimento da desterritorialização, vocês que são enxertados no hipercorpo da humanidade e cuja pulsação ecoa as gigantescas pulsações deste hipercorpo, vocês que pensam reunidos e dispersos entre o hipercórtex das nações, vocês que vivem capturados, esquarterjados, nesse imenso acontecimento do mundo que não cessa de voltar a si e de recriar-se, vocês que são jogados vivos no virtual, vocês que são pegos nesse enorme salto que nossa espécie efetua em direção à nascente do fluxo do ser, sim, no núcleo mesmo deste estranho turbilhão, vocês estão na sua casa. Bem-vindos à nova morada do gênero humano. Bem-vindos ao caminho do virtual! (LEVY, p. 150).

Dependendo de nossas escolhas e ações, poderá estar em nosso curso futuro: Sejam bem-vindos, seres humanos, servidores, cidadãos e sirvam-se da integridade inerente na Administração Pública Brasileira!

## 5. APROXIMAÇÕES CONCLUSIVAS

Integridade são preceitos constitucionais trazidos de maneira subjetiva no art. 5º, em que “toda pessoa tem o direito de que se respeite sua integridade física, psíquica e moral”. Constitui uma terminologia que se vista por um prisma tem múltiplas facetas.



Considera-se um direito quando se julga que a integridade do outro precisa ser preservada e um dever quando se admite que enquanto indivíduo inserido em uma sociedade é necessário manter a integridade em todas as decisões. Perpassa pelo fazer público e privado, sendo o que mantém a vida social em mínima ordem.

A pesquisa demonstrou percepções de oito sujeitos com pontos positivos, negativos e proposições. Os resultados apresentados reforçam a ideia de que a administração pública carece de boas práticas de integridade, mais coerentes com as necessidades dos atores envolvidos.

Observa-se nestas linhas que não falhamos por falta de normas. Falhamos por não estimular o desenvolvimento de valores éticos e por admitir estruturas organizacionais retrógradas.

Apesar dos resultados, destacamos que uma pesquisa deve ser sempre encarada de forma provisória e aproximativa. Contudo, não deixa de ser uma tentativa de elucidar o problema investigado.

Assim, fica-se o desejo aos servidores e servidoras, gestores e não gestores, de desenvolverem a consciência de que é chegada a hora de mudar, de ousar, de buscar novas alternativas para um ambiente mais íntegro e democrático, sem pesos e medidas distintas e com olhar mais humano para os humanos. Afinal, nesta morada onde pairam algoritmos, habitam antes pessoas que os manipulam.

## REFERÊNCIAS

- ANTONICK. Luis Roberto. **Compliance, ética, responsabilidade social e empresarial**. Rio de Janeiro: Altas Books 2018.
- ANTUNES. Ricardo. **O Privilégio da Servidão**: o novo proletariado de serviços na era digital. São Paulo: Boitempo, 2018.
- ALBRES, Hevellyn. Programas de Integridade na Administração Pública Federal Direta, Autárquica e Fundacional. *In*: FIGUEIREDO, Fabiana Vidigal Diniz de (org.). **Temas Específicos de Compliance**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.
- BESSA. Francisco Eduardo de Holanda. **Entregas com Integridade do Sistema de Controle Interno nas Organizações Públicas**.

*In*: FIGUEIREDO, Fabiana Vidigal Diniz de (org.). **Temas Específicos de Compliance**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

BRASIL. **Decreto Nº 9.746, de 8 de abril de 2019**. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/d9746.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d9746.htm). Acesso em: 21/02/2021.

BRASIL. **Decreto Nº 1.171, de 22 de junho de 1994**. Aprova o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d1171.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d1171.htm). Acesso em: 24/02/2021.

BRASIL. **Decreto Nº 8.420, de 18 de março de 2015**. Regula a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, que dispõe sobre a responsabilização administrativa de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/decreto/d8420.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/decreto/d8420.htm). Acesso em: 21/02/2021.

BRASIL. **Resolução Nº 712, de 9 de dezembro de 2019**. Institui a Estratégia Nacional Antifraude Previdenciária. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=11/12/2019&jornal=515&pagina=128&totalArquivos=217>. Acesso em: 21/02/2021.

BRASIL. **Resolução Nº 681, de 24 de maio de 2019**. Institui, a título de experiência-piloto, as Centrais Especializadas de Alta Performance no âmbito do Instituto Nacional do Seguro Social, como Programa de Gestão na modalidade de teletrabalho. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/resolucao=-n681--de24--de-maio-de2019-133124720-#:~:text=Institui%2C%20a%20t%C3%ADtulo%20de%20experi%C3%AAncia,Gest%C3%A3o%20na%20modalidade%20de%20teletrabalho>. Acesso em: 21/02/2021.

BRASIL. **Resolução Nº 691, DE 25 DE JULHO DE 2019.** Institui as Centrais de Análise de Benefício e, a título de experiência-piloto, o Programa de Gestão na modalidade semipresencial, com dispensa do controle de frequência. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/resolucao-n-691-de-25-de-julho-de-2019-207244432>. Acesso em: 24/02/2021.

BRASIL. **Instrução Normativa Conjunta Nº 1, de 10 de maio de 2016.** Dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo federal. Disponível em: [https://www.in.gov.br/materia/-/asset\\_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/21519355/do1-2016-05-11-instrucao-normativa-conjunta-n-1-de-10-de-maio-de-2016-21519197](https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/21519355/do1-2016-05-11-instrucao-normativa-conjunta-n-1-de-10-de-maio-de-2016-21519197). Acesso em: 21/02/2021.

BRASIL. **Portaria Nº 3.212, de 10 de dezembro de 2019.** Institui o Programa de Integridade do Instituto Nacional de Seguro Social. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=11/12/2019&jornal=515&pagina=129&totalArquivos=217>. Acesso em: 21/02/2021.

BRASIL. **Portaria Nº 3.213, de 10 de dezembro de 2019.** Institui o Sistema de Governança do Instituto Nacional do Seguro Social. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=11/12/2019&jornal=515&pagina=129&totalArquivos=217>. Acesso em: 21/02/2021.

CORDEIRO, João. **Accountability: A evolução da responsabilidade pessoal nas Empresas:** o caminho da execução eficaz. São Paulo: Évora, 2013.

ETIMOLOGIA de Integridade. **Etimologia:** Origem do Conceito, 2021. Disponível em: <https://etimologia.com.br/integridade/>. Acesso em: 21/02/2021.

KAPLAN, Robert. S.; NORTON, David P. **Mapas Estratégicos.** Convertendo ativos tangíveis em resultados tangíveis. Tradução de Afonso Celso da Cunha Serra. Rio de Janeiro: Alta Books, 2018.

LEVY, Pierre. **O que é virtual?** 2. ed. Tradução de Paulo Neves. São Paulo: Editora 34, 2011.

- LIMA, Fabiana Vieira. A importância dos instrumentos preventivos no combate a corrupção - atuação das unidades de correção. *In: FIGUEIREDO, Fabiana Vidigal Diniz de (org.). **Temas Específicos de Compliance***. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.
- MESSA, Ana Flavia. **Transparência, Compliance e Práticas Anti-corrupção na Administração Pública**. São Paulo: Almedina, 2019.
- PAULA, Marco Aurélio Borges de. Efeitos da corrupção para o desenvolvimento. *In: **Compliance, Gestão de Riscos e Combate à Corrupção: Integridade para o Desenvolvimento***. Belo Horizonte: Fórum, 2018.
- TORO, José Bernardo. **A Construção do Público: Cidadania, Democracia e Participação**. Seleção de textos e organização: Cristina Duarte Werneck e Nísia Duarte. Rio de Janeiro: Editora Senac Rio, Brasil, 2005.
- ZENKNER, Marcelo. Fundamentos e controvérsias do processo administrativo de responsabilização previsto na Lei nº12846/2013. *In: FIGUEIREDO, Fabiana Vidigal Diniz de (org.). **Temas Específicos de Compliance***. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

# A PROTEÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS NO QUE TANGE A DANOS CAUSADOS POR ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: PRESCRIÇÃO OU IMPRESCRIÇÃO?

*Ana Julia Ramos Padua*<sup>1</sup>

*Iago de Souza Marconi*<sup>2</sup>

*Luiz Nunes Pegoraro*<sup>3</sup>

## INTRODUÇÃO

A improbidade administrativa é um fato recorrente no Brasil. Na maioria das vezes, as pessoas a relacionam com corrupção, como se fossem termos sinônimos, o que não é verdadeiro. É preciso entender que a improbidade administrativa é um instituto mais amplo que a corrupção e que, na verdade, acaba abrangendo esta.

Diante a relação acima citada, ao abordar improbidade administrativa, logo vem à mente os danos que estes atos causam ao patrimônio público. Contudo, este não é o único campo que sofre prejuízos, os direitos

---

1 Graduanda pelo Centro Universitário de Bauru mantido pela Instituição Toledo de Ensino.

2 Graduando pelo Centro Universitário de Bauru mantido pela Instituição Toledo de Ensino.

3 Pós-doutor pelo Ius Gentium Conimbrigae da Universidade de Coimbra. Coordenador do Curso de Direito do Centro Universitário de Bauru. Doutor em Ciências da Reabilitação pela USP. Mestre em Direito Constitucional (ITE).

fundamentais também são atingidos por estas condutas ilícitas, sendo a demonstração destes prejuízos um dos objetivos deste trabalho.

Após uma análise acerca dos danos causados, passa-se para um estudo sobre o ressarcimento deste dano, pois, assim como o Direito Civil preceitua, “aquele que, por ato ilícito, causar dano a outrem, fica obrigado a repará-lo” (art. 927, Código Civil). Na Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/92), no rol das possíveis sanções (art. 12), também há a previsão da sanção de ressarcimento dos danos causados.

Tendo o ressarcimento como uma modalidade de sanção, busca-se apresentar sua importância e relação com os direitos fundamentais, além de abordar a discussão que envolve este assunto e os prazos prescricionais da ação de improbidade administrativa.

Estes dois temas, quando em conjunto, geram debates na doutrina e na jurisprudência, diante da interpretação do art. 37, §5º, da Constituição Federal. No entanto, recentemente, o STF se posicionou, proferindo uma decisão que aborda de forma específica o prazo prescricional no caso do ressarcimento de um dano causado por um ato de improbidade administrativa. Deste ponto, apresentam-se as problemáticas: qual o prazo prescricional para o ressarcimento decorrente de improbidade administrativa? Quais as vantagens agregadas à proteção dos direitos fundamentais?

A metodologia utilizada para responder ao problema proposto foi o método dedutivo, tendo como base uma pesquisa bibliográfica e jurisprudencial, além de artigos científicos que auxiliaram na construção deste trabalho.

## 1. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

### 1.1 NOÇÕES GERAIS

A improbidade administrativa tem sua origem atrelada a dois precedentes legislativos, a Lei nº 3.164/57 (Lei Pitombo Godói-Ilha) e a Lei nº 3.502/58 (Lei Bilac Pinto), que buscavam direcionar a Administração Pública ao campo da moralidade, através de uma repressão às ilegalidades administrativas. Porém, ambas se restringiam ao enriquecimento ilícito, o que as deixava limitadas.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, a proteção da probidade administrativa foi ampliada. Diante do art. 37, §4º, da Carta Magna, houve a necessidade da edição de uma lei para a regulamentação do referido artigo, surgindo, assim, a Lei nº 8.429/92 (Lei de Improbidade Administrativa), que abrangeu outros ilícitos cometidos no âmbito da Administração Pública.

Atualmente, pode-se considerar improbidade administrativa todo ato que atinge os princípios básicos da Administração Pública, ou seja, a violação de um dever público. Neste ponto, Waldo Fazzio Júnior (2016, p. 134) salienta que:

[...] numa aproximação conceitual, tem-se o ato de improbidade administrativa como ato ilegal, fundado na má-fé do agente público que, isoladamente ou com a participação de terceiro, viola o dever de probidade administrativa, com ou sem proveito econômico, produzindo ou não lesão ao patrimônio público econômico.

Dessa forma, destaca-se a presença de um agente público, sendo este posicionado como principal sujeito ativo dos atos ímprobos. Para a Lei nº 8.429/92, o conceito de agente público é amplo, englobando toda pessoa física que possui um vínculo administrativo, temporário ou permanente, com as entidades descritas no art. 1º da referida Lei, independentemente da forma de investidura.

Não bastando, a Lei também inclui no rol dos sujeitos ativos o terceiro, sendo este uma pessoa física ou jurídica, que não mantém vínculo com a Administração Pública, mas concorre na ocorrência do ato ímprobo, seja através do induzimento do agente público a cometer o ato ilícito, ou concorrendo materialmente para a consumação do ato, ou adquirindo algum benefício, mesmo que indiretamente. Deve-se ressaltar que o particular não realiza o ato ímprobo sozinho, ele sempre estará ligado a um agente público.

De acordo com o conceito de improbidade administrativa citado previamente, estes atos são calcados na violação do dever de probidade administrativa, portanto tem-se como sujeito passivo a própria Administração Pública, direta ou indireta, e o erário, ou seja, o tesouro público.

## 1.2 MODALIDADES

Como dito anteriormente, a Lei 8.429/92 ampliou o que se entende como ato ímprobo, englobando novas modalidades. Além do enriquecimento ilícito, hoje existem mais três espécies: os atos que causam prejuízo ao erário, os atos decorrentes de concessão ou aplicação indevida de benefício financeiro ou tributário e os atos que atentam contra os princípios da Administração Pública.

No art. 9º está descrito o enriquecimento ilícito, que ocorre quando há um aumento patrimonial injusto, onde o agente, de forma dolosa, utiliza sua função pública para obter proveitos próprios. Nesse caso, o ato pode ser configurado ímprobo independentemente da ocorrência de um dano ao erário, basta a consumação do recebimento da vantagem patrimonial.

O art. 10 trata da segunda modalidade, que diz respeito aos atos que causam prejuízo ao erário. Estes atos estão relacionados com “qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei” (art. 10 da Lei nº 8.429/92). Vale destacar que esta é a única modalidade de improbidade administrativa que admite a forma culposa, sendo este um ponto muito discutido na doutrina, mas tem prevalecido a admissão de atos de improbidade nesta forma. Desse modo, Daniel Amorim Assumpção Neves (2020, p. 129) afirma que:

Na forma culposa, há violação ao dever de cautela por parte do agente público e do terceiro, o que justifica, em princípio, a aplicação de sanções. Ora, se o Direito Penal, que estabelece sanções graves, inclusive com restrição da liberdade dos indivíduos, admite a prática de crimes culposos, com maior razão deve ser admitida a previsão legal de atos de improbidade na forma culposa.

Além de aceitar a forma culposa, para esta modalidade, ao contrário da primeira apresentada, basta que o ato tenha gerado uma lesão ao erário para tipificar a conduta descrita, independentemente de eventual enriquecimento ilícito.



O art. 10-A, introduzido pela Lei Complementar nº 157/16, tipifica como ato de improbidade administrativa a concessão ou aplicação indevida de benefício financeiro ou tributário. Nesse caso, não se trata de qualquer benefício tributário, mas apenas o imposto que está descrito na Lei Complementar nº 116/03.

Por fim, no art. 11 está caracterizada a última modalidade de improbidade administrativa, que engloba os atos que atentam contra os princípios da administração pública. Esta é a hipótese mais ampla, podendo alcançar uma infinidade de atos de improbidade, uma vez que basta a violação de um princípio da Administração Pública, expresso ou implícito, para caracterizá-la. Diante desta amplitude, atualmente existe um projeto de lei que visa a revogação deste artigo, o PL 10887/2018, porém muito se discute sobre esta mudança significar um regresso no que tange ao combate à corrupção.

Todas as modalidades apresentadas possuem pontos em comum. Primeiramente, elas estão descritas em rol meramente exemplificativo. Nesse sentido, Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2020, p. 1852) dispõe que:

Embora a lei, nos três dispositivos da redação original, tenha elencado um rol de atos de improbidade, não se trata de enumeração taxativa, mas meramente exemplificativa. Ainda que o ato não se enquadre em uma das hipóteses previstas expressamente nos vários incisos dos três dispositivos, poderá ocorrer improbidade sancionada pela lei, desde que enquadrada no caput dos artigos 9º, 10 ou 11.

Outro ponto em comum é que mesmo tendo como sujeito passivo o erário e a própria Administração Pública, os danos causados pelos atos de improbidade administrativa também atingem a sociedade, principalmente no que tange à efetivação dos direitos fundamentais, uma vez que os atos de improbidade administrativa violam o princípio da supremacia do interesse público, com o agente público buscando a satisfação dos seus próprios interesses ou de terceiros.

## 2. DANOS CAUSADOS AOS DIREITOS FUNDAMENTAIS PELOS ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Para compreender a abrangência dos danos causados aos direitos fundamentais, primeiramente, faz-se necessário analisar duas situações

às quais o ato de improbidade administrativa está interligado com estes direitos.

A princípio, o primeiro dano causado à sociedade pode ser verificado já na análise do próprio conceito de improbidade, uma vez que o ato de improbidade contraria a função administrativa, ou seja, o objetivo de satisfazer o interesse público é desprezado, dando lugar à satisfação de interesses particulares, havendo a violação de princípios (art. 11). Este desvio de objetivos gera danos aos direitos fundamentais, de forma que não são realizadas políticas públicas eficientes na busca da efetivação destes direitos. Nesse sentido, Thalles Passos de Oliveira (2019, p. 254) afirma que:

Em ocorrendo omissão do administrador, o qual, devendo atuar conforme a norma em prol do interesse público, deixa de fazê-lo, haverá violação dos princípios administrativos da legalidade, da finalidade e, definitivamente, do princípio da moralidade administrativa. Toda vez que há dano à moralidade administrativa, há dano à coletividade em geral, pela situação de insegurança, de desordem administrativa, contaminação da essência do Estado e lesão aos seus valores fundamentais. É de interesse geral da coletividade que a Administração funcione de forma regular, por isso é válido dizer que sempre que o administrador não se conduz a perseguir a solução contida na norma como de interesse público, existe dano à moralidade administrativa, passível de responsabilização de quem lhe deu causa.

Dessa forma, apresenta-se o primeiro tipo de dano causado por atos de improbidade: o abandono do interesse público.

Além deste ponto, pode-se perceber que inúmeros atos de improbidade administrativa são cometidos durante a execução de políticas públicas. Nesse caso, as modalidades de improbidade mais presentes são a do enriquecimento ilícito e do dano ao erário, que normalmente se caracterizam através da fraude de processos licitatórios, pelo desvio de verbas, pela realização de obras superfaturadas e por atos de corrupção.

Com estes dois pontos, os direitos fundamentais não são efetivados, existindo apenas na teoria, o que resulta em um sistema de saúde precário, problemas com a segurança pública, educação insatisfatória, aumento da

desigualdade social, dentre outros problemas que afastam cada vez mais os cidadãos de uma vida digna.

Logo, mostra-se de suma importância a aplicação de sanções para os ímprobos, uma vez que seu ato danoso não somente atinge a Administração Pública, como, também, a sociedade. Dessa forma, a Lei nº 8.429/92 prevê em seu art. 12 o rol das sanções cabíveis, em uma gradação decrescente pela gravidade dos atos. Algumas das possíveis sanções são: a) perda da função pública; b) suspensão dos direitos políticos; c) aplicação de multa; d) proibição de contratar com o Poder Público; e) ressarcimento integral do dano.

Visando o dano causado aos direitos fundamentais, pode-se afirmar que a sanção mais benéfica a estes direitos é a do ressarcimento integral do dano, uma vez que com isto o Poder Público não fica defasado e pode buscar a efetivação dos direitos fundamentais.

Porém, assim como em outros ramos do Direito, existem prazos para a aplicação destas sanções, mas existe um ponto em especial que pode ser considerado uma forma de garantia e proteção para os direitos fundamentais.

### 3. PRESCRIÇÃO

O instituto da prescrição está diretamente ligado com o decurso do tempo, algo inevitável em todos os quesitos da vida do homem, o que não é diferente no que tange seus direitos. Contudo, este não é o único elemento característico da prescrição, também é necessário a presença da inércia.

Nas palavras de José Carvalho Filho (2019, p. 45):

Prescrição é o fato jurídico que extingue a pretensão, retirando do titular do direito subjetivo o poder de exigibilidade em face de quem tenha o respectivo dever jurídico, em virtude de sua inércia dentro de determinado prazo fixado em lei.

Diante desta natureza de fato jurídico, por provocar a extinção de direitos, o instituto da prescrição tem como fundamento básico o princípio da estabilidade das relações jurídicas, também denominado de prin-

cípio da segurança jurídica. Este princípio garante que haja estabilidade nas relações sociais, impedindo que pessoas fiquem reféns de mutações no ordenamento, mantendo *ad aeternum* sua responsabilidade sobre fatos decorridos.

Para o Direito Civil, prescrição é a perda da pretensão do titular de um direito que não o exerceu em determinado período. Este instituto está disciplinado entre os arts. 189 e 206 do atual Código Civil. Para este ramo do Direito, existem algumas pretensões, que de forma excepcional são imprescritíveis, ou seja, os elementos da prescrição não atingem estas determinadas pretensões. Dessa forma, Carlos Roberto Gonçalves (2018, p. 529) enumera estas hipóteses de imprescritibilidade, sendo elas: a) pretensões relacionadas ao direito de personalidade; b) as ligadas ao estado das pessoas; c) as de exercício potestativo; d) as referentes a bens públicos; e) as pretensões que protegem o direito de propriedade; f) aquelas destinadas a anular inscrição do nome empresarial feita com violação de lei ou do contrato; g) as pretensões de reaver bens confiados à guarda de outrem.

No Direito Penal, a prescrição é a perda do direito de punir do Estado pelo seu não exercício em determinado lapso de tempo. Este instituto afeta diretamente na aplicação da pena, sendo caracterizada como uma causa de extinção da punibilidade (art. 107, CP). Assim como no Direito Civil, a prescrição é a regra na seara penal, todavia, existem duas exceções: no caso de racismo e ação de grupos armados, civis ou militares contra a ordem constitucional e o Estado Democrático.

Além das regras previstas no Código Civil e no Código Penal, o ordenamento jurídico disciplina diversos prazos de prescrição relacionados a situações específicas, como no caso de improbidade administrativa.

### 3.1. PRESCRIÇÃO NA AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

A Lei nº 8.429/92, em seu art. 23, dispõe sobre três prazos prescricionais. Nas três hipóteses o legislador diferenciou os prazos através da função pública exercida pelo sujeito ativo do ato ímprobo.

No inciso I, o legislador tomou como base os cargos e funções transitórias, concedendo um prazo de 5 anos, contados a partir do término do exercício do mandato, cargo em comissão ou função de confiança.

No caso de reeleição, o prazo será contado a partir do término do segundo mandato, diante da continuidade da prestação da função pública pelo agente.

Na segunda hipótese (inciso II), percebe-se a referência às funções que possuem caráter de definitividade, ou seja, quando o agente exerce cargo efetivo ou emprego público e, nesse caso, não apresenta um prazo prescricional determinado, uma vez que depende do prazo estabelecido no estatuto da entidade que o sujeito realizava suas funções.

Já na última hipótese (inciso III), o prazo prescricional descrito, é aplicado para sujeitos ativos que não são considerados agentes públicos da Administração Pública Direta e Indireta, mas sim como empregados das entidades descritas no parágrafo único do art. 1º da Lei nº 8.429/92, e assim como no primeiro inciso, o prazo é de 5 anos.

Este prazo de 5 anos está sendo questionado em um projeto de lei, o PL 10.887/2018. Caso este venha a ser aprovado, o prazo prescricional passará a ser de 8 anos, contados da data do fato, não mais do final da gestão do agente público.

Reitera-se que a regra permanece sendo a prescrição. Entretanto, quando se trata de ressarcimento de danos, há discussão sobre o tema, uma vez que o art. 37, §5º, da Constituição Federal dispõe que:

A lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento.

Dessa forma, existem duas correntes de pensamento: a primeira defende a ideia de que as ações de improbidade administrativa, independentemente da sanção almejada, devem prescrever em 5 anos, com a justificativa de que os cidadãos não devem ficar indefinidamente sujeitos a serem processados, amparado na segurança jurídica e na estabilidade das relações sociais; já a outra vertente relata que o prazo deve ser imprescritível, seguindo o disposto na Carta Magna, e com o argumento de que a imprescritibilidade favorece a proteção ao patrimônio público, garante a segurança jurídica e a integridade no uso da coisa pública.

Como destacado anteriormente, a própria Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/92) apresenta seus prazos prescricionais, e tem

como regra 5 anos para a prescrição. Isto não contraria o texto constitucional, uma vez que ele permite que a lei específica estabeleça os prazos. Dessa forma, a discussão circunda apenas no que tange à ação de ressarcimento.

No direito civil o ressarcimento de enriquecimento sem causa e a pretensão de reparação civil prescrevem em 3 anos (art. 206, §3º, IV do Código Civil). Contudo, por mais que a ação de improbidade administrativa seja uma ação civil pública, ela tem suas particularidades.

Sendo assim, como não pode, por pena de inconstitucionalidade, recusar validade à norma contida no Texto Maior, o único entendimento que se pode retirar do art. 37, §5º, é que a ação de improbidade administrativa prescreve, porém, a ação que visa o ressarcimento do dano ao erário, decorrente de um ato de improbidade administrativa, é imprescritível. Este foi o embasamento da decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal (STF) sobre o assunto no RE 852475. Dessa forma, o Ministro Alexandre de Moraes, Relator do recurso, discorreu que:

O comando estabelece como um verdadeiro ideal republicano que a ninguém, ainda que pelo longo transcurso de lapso temporal, é autorizado ilicitamente causar prejuízo ao erário, locupletando-se da coisa pública ao se eximir do dever de ressarcir-lo.

Logo, fica evidente que o Tribunal buscou garantir e proteger os bens do erário com a imprescritibilidade da ação, seguindo o texto constitucional. No entanto, este Tribunal adicionou uma premissa, que não está explícita no referido art. 37, §5º, da Constituição.

O STF, no julgamento do RE 852475, afirmou que somente as ações de ressarcimento abrangendo atos de improbidade administrativa praticados dolosamente são imprescritíveis. Assim sendo, se o ato de improbidade causou prejuízo ao erário, mas foi efetuado com culpa (hipótese restrita a atos do art. 10 da Lei nº 8.429/92), a ação de ressarcimento será prescritível e seguirá o prazo descrito no Art. 23, da Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/92), garantindo, assim, o princípio da ampla defesa (Art. 5º, inciso LV, da CF/88) e da estabilidade das relações sociais.

Contudo, deve-se destacar que as possíveis sanções previstas no art. 12 da Lei nº 8.429/92 podem ser aplicadas de forma não cumulativa, ou seja,

o juiz determinará a sanção a ser aplicada de acordo com o caso concreto. Frisa-se que entre as sanções enumeradas, o ressarcimento dos danos é importantíssimo para reestabelecimento do Tesouro Público, e, assim, para garantir que o Poder Público efetive os direitos fundamentais, visto que estes são atingidos pelos atos de improbidade administrativa. E com isso, se uma ação que solicitava uma sanção diferente do ressarcimento for extinta pela prescrição, nada impede que o Ministério Público ingresse com uma ação específica para o ressarcimento, caso este seja necessário.

É evidente que, considerando a ação de ressarcimento envolvendo atos de improbidade administrativa imprescritível, é uma forma de garantir o ressarcimento aos cofres públicos, e assim facilitar a recuperação do dinheiro público desviado em casos de corrupção. Além de assegurar a efetivação dos direitos fundamentais, uma vez que o dano causado ao erário se estende para estes, afastando cada vez mais a população de uma vida digna.

## CONCLUSÕES

Os atos de improbidade administrativa podem ser considerados os principais culpados pela degradação dos direitos fundamentais no Brasil. Diante disso, os agentes ímprobos devem ser punidos, mas há regras sobre prescrição que devem ser seguidas.

Mediante esta pesquisa, pôde-se constatar que os prazos prescricionais têm a função de garantir estabilidade de direitos, pois através deles torna-se possível reconhecer que nem todos os direitos são eternos. Porém, quando se trata de bem-estar social a prescrição não deve ser aplicada em sua totalidade, em casos de improbidade administrativa, o ímprobo que agiu dolosamente deve ressarcir o dano causado, independentemente do tempo, e assim sendo, a ação para esses casos deve ser imprescritível.

Através da análise da decisão do STF, ficou claro que, para ações de ressarcimento do dano, em atos de improbidade administrativa, causado de forma culposa, a prescrição é de 5 anos, seguindo o art. 23, da LIA. Já para os danos causados de forma dolosa, a ação é imprescritível, como consta no Art. 37, §5º, da CF/88. Percebe-se que esta decisão teve seu embasamento na supremacia da Constituição e na intenção de proteger os bens do erário.

Conclui-se que o princípio da supremacia do interesse público deve ser priorizado quando se trata de uma ação de ressarcimento ao erário, causada por um ato doloso de improbidade administrativa, visando o interesse e a proteção do coletivo e não do individual, e servindo como forma de tentar combater a corrupção administrativa, que é recorrente no Brasil, assim como garantir uma vida digna a todos os brasileiros, efetivando os direitos fundamentais.

## REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Luiz Alberto David; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. **Curso de direito constitucional**. 20. ed. São Paulo: Verbatim, 2016.

BRASIL. **Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18429.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18429.htm). Acesso em: 20 maio 2021.

BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406.htm). Acesso em: 20 maio 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 852.475-SP**. Rel. Min. Alexandre de Moraes, julgado em 08/08/2018. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/RE852475VotoMFachin.pdf>. Acesso em: 19 maio 2021.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Improbidade administrativa: prescrição e outros prazos extintivos**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 33. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

FAZZIO JÚNIOR, Waldo. **Improbidade administrativa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2016.



GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito civil brasileiro: parte geral**.  
16. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **Improbidade administrativa:**  
direito material e processual. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

OLIVEIRA, Thalles Passos de. Improbidade administrativa e implemen-  
tação de políticas públicas: a omissão do administrador como ofensa  
à dignidade. **EMERJ**, Rio de Janeiro, v. 21, n. 2, p. 238-262, maio-  
-agosto, 2019.

# O DIREITO FINANCEIRO E O CONTROLE EXTERNO: COMO INSTRUMENTO DE TRANSPARÊNCIA, DE TRIBUTAÇÃO REPUBLICANA E DE DIREITOS HUMANOS

*Elcias Oliveira da Silva*<sup>4</sup>

## 1. INTRODUÇÃO

O presente artigo trata-se da análise do Direito Financeiro e do controle externo como instrumento de transparência, de auxílio à tributação republicana e de liberdade e igualdade na gestão pública.

Embora os direitos fundamentais sejam garantidos pela Constituição Federal de 1988, bem como o princípio da dignidade humana, nota-se por parte do Estado brasileiro a dificuldade em possibilitar os meios necessários para que a população tenha acesso pleno a políticas públicas fundamentais, tais como saúde e educação, alcançando, assim, em grande medida, os direitos humanos aos quais a sociedade tem direito, especialmente as camadas menos favorecidas.

Em contrapartida, os instrumentos de coleta orçamentária nem sempre garantem a arrecadação de recurso público suficiente para atender toda a demanda orçamentária do Estado.

---

<sup>4</sup> Mestre em Direitos Fundamentais pela Universidade da Amazônia (UNAMA).

Acredita-se que a isenção tributária e a sonegação fiscal, associada à ausência de controle pelos Tribunais de Contas, cooperam para a crise do sistema tributário nacional.

Segundo Scaff (2018), o Brasil é um Estado democrático, porém não é republicano. O sistema democrático é definido como aquele em que o poder emana do povo, já o sistema republicano objetiva a igualdade e liberdade social, desse modo, todos devem contribuir para que os direitos fundamentais sejam garantidos.

Considerando a afirmativa acima, enfatiza-se a importância do Estado democrático, mas com o orçamento republicano.

Para Bresser-Pereira (2009), os governos neoliberalistas estão em um processo transitório para o Estado republicano, de modo que o direito privado seja garantido, porém o patrimônio público, protegido.

É necessário fazer menção às PECs 329/2013, 40/2016 e 22/2017, como ferramentas que buscam a instrumentalização de um modelo orçamentário eficiente com a redução da influência política nos Tribunais de Contas e implementação do controle externo como forma de garantir a transparência da gestão e a inibição dos desvios de função, os quais comprometem diretamente a legitimidade das decisões tomadas pelos Tribunais de Contas.

Tem-se como objetivo geral: verificar a importância do Controle Externo na promoção da transparência, da tributação republicana e dos direitos humanos.

São objetivos específicos deste trabalho:

- Identificar os aspectos específicos do controle externo;
- Verificar como ocorre a tributação e as finanças públicas estaduais;
- Apontar a importância do orçamento republicano na promoção dos direitos humanos por meio da liberdade e da igualdade, dentro da gestão pública;
- Analisar as PECs 329/2013, 40/2016 e 22/2017.

Para êxito desta pesquisa, fez-se uso da metodologia qualitativa por possibilitar o aprofundamento teórico da temática a partir da pesquisa científica. O procedimento utilizado foi levantamento bibliográfico e do-

cumental, com a análise de leis, livros, artigos e periódicos impressos e disponibilizados na internet.

Esta pesquisa se justifica por ser um tema recorrente na atualidade, possibilitando, assim, a maior compreensão acerca da temática, podendo ser útil para a pesquisa bibliográfica sem a intenção de exaurir o conteúdo.

## 2. ASPECTOS ESPECÍFICOS DO CONTROLE EXTERNO

Esta abordagem tem por intuito trazer ao leitor uma reflexão teórica a respeito do vocábulo jurídico “controle”, bem como dos aspectos específicos do Controle Externo, com ênfase na importância da garantia dos Direitos Fundamentais, conforme previsto na Constituição Federal brasileira, por meio da utilização dos Tribunais de Contas.

Para Canotilho (2008), não se pode negar a relevância do controle público para o cumprimento do direito/dever fundamental como princípio basilar da administração pública eficiente. Nesse quesito, constata-se que os Tribunais de Contas podem ser utilizados como ferramentas-chave na conquista de uma gestão orçamentária igualitária.

A Constituição Federal, em seu art. 1º, inciso III, apresenta como um dos fundamentos a serem cumpridos pelo Estado Democrático de Direito a garantia das condições necessárias para a dignidade humana.

Para além disso, no art. 3º são determinados os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil. Assim sendo, defende-se a construção de uma sociedade livre, justa e solidária; que garanta o desenvolvimento nacional; objetivando a erradicação da pobreza e da marginalização, e reduzindo as desigualdades sociais e regionais.

Observa-se que o art. 3º da CF (1988) apresenta como objetivo a garantia de uma sociedade que seja livre, justa e solidária, de modo que as mazelas sociais sejam erradicadas e as desigualdades diminuídas ou extinguidas.

Não se pode pensar em efetivação dos direitos fundamentais sem antes pensar nas políticas tributárias, orçamentárias e distributivas que serão utilizadas para o alcance destes objetivos.

Dessa forma, é necessário que o Tribunal de Contas implemente um órgão controlador, este que é entendido por Cunda (2011) como um importante instrumento na proteção social e garantia do cumprimento dos

títulos e normas conferidos pela CF/88, tendo por principal aspiração a aquisição da justiça social e superação das desigualdades.

Segundo Guerra (2005), a palavra controle tem sua origem no vocábulo francês *contrerôle* e no latim medieval *contrarotulus*, cujo significado é contralista.

[...], isto é, segundo exemplar do catálogo de contribuintes, com base no qual se verificava a operação do cobrador de tributos, designando um segundo registro, organizado para verificar o primeiro. O termo evoluiu, a partir de 1611, para sua acepção mais próxima do atual, aproximando-se da acepção de domínio, governo, fiscalização, verificação. Segundo o Dicionário Houaiss, a primeira acepção do vocábulo é: monitoração, fiscalização ou exame minucioso, que obedece a determinadas expectativas, normas, convenções etc. (GUERRA, 2005, p. 89).

O termo controle possui diversas conotações, na definição de Meirelles (1998, p. 562), “em tema de administração pública, é a faculdade de vigilância, orientação e correção que um Poder, órgão ou autoridade exerce sobre a conduta funcional de outro”.

Dentro da administração, o controle é fundamental para o estabelecimento de objetivos, observação do desempenho, avaliação e correção das metas propostas. Quanto ao objetivo, o controle pode ser classificado em: de legalidade; de mérito e de gestão (LIMA, 2011).

O ato de controlar pode ser feito por mecanismos de controles e ajustes e ainda por corretivas para a consecução de cumprimento de metas. Vale lembrar que os gastos públicos são exorbitantes e as receitas, escassas, que, por sua vez, obriga ainda mais o agente político a manter maiores controles sobre os mesmos.

Conforme Rocha (2002, p. 1):

São dois os sistemas de controle definidos pela Constituição Federal:

- a) O controle interno, realizado pelos próprios órgãos do aparelho estatal;
- b) O controle externo, realizado pelo Poder Legislativo, que conta com o auxílio da corte de contas.

O controle interno deve ser um auxiliar do controle externo conforme prescreve o art. 74 da Constituição Federal: “determinam que os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário devem manter de forma integrada o sistema de controle interno” (ROCHA, 2002, p.2).

O controle externo é definido por Meirelles (1989, p. 602) como um controle político de legalidade contábil e financeira. Para Rocha (2002, p. 4), a principal função do controle externo é:

- a) a probidade dos atos da administração;
- b) a regularidade dos gastos públicos e do emprego de bens, valores e dinheiros públicos;
- c) a fiel execução do orçamento.

Todavia, entende-se que o controle externo é efetivado por meios dos Tribunais de Contas, através da análise dos atos administrativos instituídos pelo governo e que dependem de recurso orçamentário para sua execução. São funções do controle externo: averiguar a eficiência destes atos, regular os gastos públicos e possibilitar os meios necessários para que a execução orçamentária seja íntegra.

Segundo Lima (2011, p. 9), o controle externo é realizado de modo independente, sendo conferido ao Poder Legislativo e em algumas situações ao Poder Judiciário, uma vez que fica ao cargo do Poder Executivo, representado pelo Estado, a fomentação e realização das políticas públicas. “O objeto do controle externo são os atos administrativos em todos os poderes constituídos nas três esferas de governo e atos de gestão de bens e valores públicos.”

Conforme Meirelles (1997), o principal objetivo do controle externo é: confirmar a integridade da Administração e a simetria entre a guarda dos bens, valores e dinheiro público, possibilitando os meios necessários para a execução orçamentária.

Controle externo sobre as atividades da Administração, em sentido orgânico e técnico, é, em resumo, todo controle exercido por um Poder ou órgão sobre a administração de outros. Nesse sentido, é controle externo o que o Judiciário efetua sobre os atos dos demais Poderes. É controle externo o que a administração direta realiza

sobre as entidades da administração indireta. É controle externo o que o Legislativo exerce sobre a administração direta e indireta dos demais Poderes. Na terminologia adotada pela Constituição, apenas este último é que recebe a denominação jurídico-constitucional de controle externo (CF arts. 31 e 70 a 74), denominação esta repetida especificamente em outros textos infraconstitucionais, como, por exemplo, a Lei n. 8.443/1992 (PARDINI, 2004, p. 40).

Pardini (2004, p. 40) explica ainda que o controle externo é assim definido porque:

[...] é exercido pelo Parlamento sobre a administração pública direta e indireta e sobre as atividades de particulares que venham a ocasionar perda, extravio ou dano ao patrimônio público [...] b) é controle porque lhe compete examinar, da forma mais ampla possível, a correção e a regularidade e a consonância dos atos de Administração com a lei e com os planos e programas; c) é múltiplo, pois examina, simultaneamente, a legalidade, a legitimidade e a economicidade dos atos que lhe compete controlar; d) tem múltiplas incidências, pois são submetidos ao controle externo os aspectos contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial; e) atua em momentos diversos. Embora a regra geral seja a do controle posterior, pode, também, ser prévio, concomitante ou misto; f) efetua-se por dois órgãos distintos e autônomos: o Parlamento e o Tribunal de Contas; [...].

As ações desenvolvidas pelo controle externo são garantidas, conforme a doutrina, por dois sistemas: o sistema de Corte de Contas ou de Auditorias Gerais. Percebe-se que enquanto o sistema de Corte de Contas preocupa-se com os aspectos ligados à legalidade, as Auditorias Gerais focam no desempenho do órgão auditado.

Para Lima (2011), atualmente os Tribunais de Contas têm utilizado técnicas similares às das Auditorias Gerais na aferição de desempenho.

O Brasil adota o sistema de Corte de Contas e foi instituído em 1893 por Serzedello Corrêa, sendo que a partir da CF/1988 ficou definido como Tribunal de Contas da União – TCU, sendo assim empregado para

diferenciar-se dos Tribunais de Contas Estaduais e Municipais (LIMA, 2011).

A jurisdição do TCU está regulamentada no § 2º do art. 33, no art. 71, no § 1º do art. 72, no § 2º do art. 74 e no parágrafo único do art. 161 da Constituição Federal, destacando-se:

- A análise das contas anuais do presidente da República;
- O julgamento dos gastos públicos com administradores e responsáveis pelo dinheiro, bens e valores públicos;
- A realização de inspeção e/ou auditorias a pedido de órgão competente ou por iniciativa própria.

É papel do TCU realizar e efetuar a fiscalização dos atos que resultem em despesa orçamentária, cometidos por responsáveis competentes, tornando necessária a execução de várias ações de controle, dentre as quais se destaca a inspeção e auditoria (BARBOSA *et al.*, 2015).

Conforme Rocha (2002, p. 4):

As cortes são compostas por ministros ou conselheiros, procuradores e técnicos: aos primeiros competem discutir e julgar os assuntos sujeitos ao controle externo; aos segundos cabe defender a ordem jurídica; e aos técnicos compete instruir os processos de tomadas e prestações de contas, bem como elaborar os relatórios de auditoria, para posterior julgamento.

Para Lima (2011), a sociedade está em constante transformação, o que leva a Administração Pública a sofrer com os fortes impactos produzidos por estas mudanças, dessa forma, o controle tem evoluído assim como a matéria a ser controlada. Nesse sentido, tem-se exigido do controle externo rapidez e objetividade nos seus processos, focando nos fins, mais que nos meios.

Observa-se, no entanto, que o controle externo ainda é realizado de modo parcial, com ênfase nos aspectos formais de legalidade dos atos e de regularidade da despesa. Assim, é preciso que sejam adotadas medidas para a sua plena implementação, pois a socie-



dade não pode reconhecer a necessidade de um controle acerca do qual se tem idéia oposta, ou seja, “por omissão de fiscalização, verifica-se e registra-se, tão somente, o descontrole” (OLIVEIRA, 1995, p. 76).

Considera-se que há uma pressão popular por transparência das ações desenvolvidas pela Administração Pública, observa-se que no Brasil, a partir de 1988, com a promulgação da Constituição Federal, a exigência de novas metodologias que possibilitam a gestão do orçamento de modo eficiente tem sido tema de debate e reflexão entre os teóricos da doutrina.

Nesta competência destaca-se o seguinte questionamento: de que modo o Controle Externo pode promover a liberdade e a igualdade dentro da gestão pública estadual?

Para Scaff (2018, p. 36):

Em países como o Brasil, com grandes desigualdades socioeconômicas é necessário dirigir o direito financeiro para suplantar estas desigualdades, sem o que a democracia já alcançada não expandirá e as pessoas permanecerão como reféns em ilhas de igualdade criadas em condomínios, escolas particulares, planos de saúde privado e *shopping center*, tudo sob os olhos da segurança privada.

Entende-se que entre as inúmeras especificidades do controle externo sobressai nesta abordagem a sua importância como ferramenta que pode promover, através da institucionalização de atos administrativos, políticas orçamentárias que resultem em um sistema de coleta de tributos igualitários e, por conseguinte, minimização das desigualdades socioeconômicas.

### 3. ANÁLISE DA TRIBUTAÇÃO E FINANÇAS PÚBLICA ESTADUAL

A atividade financeira é exercida nos campos da receita, onde o Estado obtém recursos da gestão, referente à administração e conservação do patrimônio público e das despesas, relativa à aplicação dos recursos produzidos para o cumprimento dos fins estatais (PEREIRA, 2008).

Compreende-se que, diante dos anseios da sociedade humana, o Estado existe como forma de garantir a gestão eficiente voltada para os cida-

dãos que o compõem, de modo que a realização do bem comum com o uso dos recursos públicos seja alcançada.

A atividade do Estado é legitimada pela doutrina jurídica e regulada por um conjunto de normas do Direito Financeiro, no ramo do Direito público, e confirmada no art. 24 da CF/1988.

Para Baleeiro (2000, p. 4): “[...] a atividade financeira consiste em obter, criar, gerir, e despende o dinheiro indispensável às necessidades, cuja satisfação o Estado assumiu ou cometeu aquelas outras pessoas de direito público.”

Nascimento (1999, p. 23), por sua vez, afirma que:

Cabe ao Estado viabilizar o funcionamento dos serviços essenciais da população nacional, os quais, em última instância, buscam satisfazer as necessidades sociais, promover o bem comum. Para a consecução desse objetivo e necessidade é necessário que o Estado disponha de recurso financeiro suficiente, sem o que, jamais poderá cumprir a sua missão constitucional.

Para o alcance desses recursos, o Estado impõe à população o tributo, o qual, conforme o art. 3º do Código Tributário Nacional – CTN, trata-se de “toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada”.

Os tributos podem ser classificados em vinculados (taxas) e não vinculados (impostos). Conforme o art. 16 do CTN, o imposto é caracterizado como de caráter obrigatório, definitivo, sem reembolso, e tem como função cobrir os gastos executados na realização de obrigação, que nem sempre irá favorecer o contribuinte (BASTOS, 2002).

Para Nagel e Murphy (2005, p. 20), na atualidade a destinação dada pelos governos aos recursos públicos arrecadados tem sido base de análise de todos os que desejam a justiça social, isto porque nem sempre o orçamento público consegue atender às expectativas da sociedade quanto à implementação das políticas públicas.

Moura e Ribeiro (2016) afirmam que o sistema tributário brasileiro tem regredido, com a forma incorreta de arrecadação e também o uso

impróprio dos recursos arrecadados, uma vez que aqueles que pagam mais impostos é justamente o grupo social mais carente, todavia, é comum o orçamento público favorecer aqueles que menos precisam.

Ressalta-se que a tributação deve se dar sobre os tributos diretos em maior medida, e em menor grau sobre os tributos indiretos, haja vista que a cobrança de impostos como ICMS, IPI e ISS atinge o patrimônio das pessoas, financeiramente, menos favorecidas. De certo, a tributação para ser republicana deve atingir, em grande medida, o patrimônio e a renda, e em menor grau, o consumo, refletindo-se em uma tributação progressiva.

Dessa forma, os objetivos do art. 3º da CF/1988 não são efetivados, impedindo a construção de uma sociedade justa, igualitária, o fim da pobreza e o avanço socioeconômico da nação.

[...] na construção do orçamento público, não basta mais a análise meramente técnica entre obtenção de recursos e gasto público, mas deve-se considerar sua construção dentro de um sistema deontológico orientado pela Constituição Federal e direcionado à justiça social. Tal construção jurídica, ainda que alimentada por dados econômicos e sociológicos, podem ser objeto de controle judicial (MOURA; RIBEIRO, 2016, p. 238).

Compreende-se que os gastos públicos deveriam estar em consonância com a capacidade de tributar, para que o seu caráter não seja regressivo, mas que sejam apropriados em conformidade com as necessidades da sociedade brasileira, atuando de acordo com o objetivo constitucional, no que se refere aos direitos fundamentais, de modo que o orçamento financeiro seja progressivo.

Para Pereira (2008), o fim do Estado está atrelado à atividade financeira, uma vez que é função do Estado atender aos anseios gerais da sociedade, voltando-se sempre para a realização do bem comum.

Rosa Júnior (2005, p. 9) define a necessidade pública “como aquela que tem interesse geral em um determinado grupo social e é satisfeita pelo processo de serviço público”. É imutável e varia conforme o regime jurídico e interesses políticos.

Nascimento (1999, p. 3) afirma que cabe ao Estado:

[...] a missão da mais relevante na busca do bem-estar social, como fundamento primeiro da sua finalidade, ao povo cabe contribuir para que seja alcançada o objetivo colimado, mediante a satisfação da prestação patrimonial.

O Estado deve gerir as receitas públicas. Conforme Baleeiro (2000, p. 126): “Receita pública é a entrada que se integrando no patrimônio público sem quaisquer recursos, condições ou correspondência no passivo, vem acrescer o seu vulto como elemento novo e positivo.”

Considera-se receita pública todo o dinheiro arrecadado pelo Estado e que se incorpora definitivamente ao seu patrimônio. Para que o Estado alcance o seu objetivo, faz-se necessário, a partir da receita pública, oriunda dos tributos, empregar o valor em benfeitorias, através das despesas públicas, tendo por fim maior o desenvolvimento econômico, cultural, social e do próprio Estado (PEREIRA, 2009).

Baleeiro (2000, p. 73) define as despesas públicas como “o conjunto de dispêndios do Estado, ou de outra pessoa de Direito Público, para o funcionamento dos serviços públicos”. Para que as despesas públicas sejam efetivadas em sua totalidade é necessário que haja uma gestão orçamentária eficiente.

Harada (2003, p. 100) defende que “o orçamento é o instrumento fiscalizador da atividade financeira do Estado, com o escopo de coibir o abuso dos governantes”. Para Campos (2001, p. 71), do ponto de vista econômico “é um plano de atividade financeira, e, portanto, uma ordenação das necessidades públicas segundo suas prioridades”.

A receita pública é gerida pela lei orçamentária anual (LOA), que tem durabilidade de um ano e possui efeitos concretos, tendo por principal função a contenção dos gastos públicos e o controle das finanças públicas. “É um documento de planejamento das receitas e despesas públicas” (BASTOS, 2002, p. 144).

No que se refere ao Estado do Pará, objeto de estudo deste tópico, constata-se, conforme o art. 214 da Constituição do Estado do Pará, que a receita pública deverá ser constituída por tributos, preços e outros ingressos, e que deverá atender às especificidades da Constituição Federal.

A Constituição paraense, no art. 215, prevê que a lei poderá isentar, reduzir, remir, anistiar ou agravar tributos, com a finalidade extrafiscal

de favorecer atividades úteis ou de conter atividades inconvenientes ao interesse público.

É também definida que a renúncia de receitas ou concessão de isenção só pode ser concedida mediante justificativa plausível. Tal determinação é notadamente acertada pelo legislador, visando que seja evitada a renúncia fiscal como um fim em si mesma.

Com relação à lei de diretrizes orçamentárias (LDO), conforme o § 3º, do art. 203, deverá compreender as metas e prioridades da administração pública estadual, incluindo as despesas para o exercício subsequente e estabelecendo a política de aplicação das agências financeiras de fomento.

Conforme o art. 217, poderão ser impostos pelo Estado e os Municípios os seguintes tributos:

I - impostos de sua competência;

II - taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos de sua atribuição, específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos à sua disposição;

III - contribuição de melhoria, decorrente de obras públicas (PARÁ, 2014).

O § 1º do art. 216 da Constituição do Estado do Pará define que:

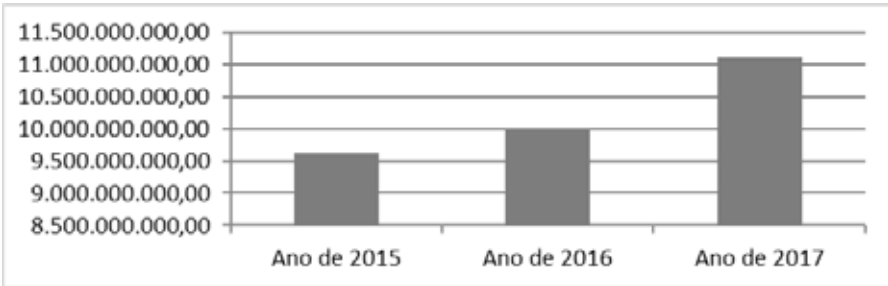
Sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados, segundo a capacidade econômica do contribuinte, facultado à administração tributária, especialmente para conferir efetividade a esses objetivos, identificar, respeitados os direitos individuais e nos termos da lei, o patrimônio, os rendimentos e as atividades econômicas do contribuinte.

E ainda sobre a competência tributária do Estado do Pará, observa-se no art. 222 da Constituição Estadual do Pará que compete ao estado instituir impostos sobre transmissão de causa *mortis* e doação, operações relativas à circulação de mercadorias e propriedades de veículos automotores.

Observa-se, no entanto, que a arrecadação tributária estadual não atende aos anseios da sociedade paraense, uma vez que não consegue garantir os direitos fundamentais de modo pleno.

Ao analisar a arrecadação da receita estadual dos últimos três anos, é possível diagnosticar que permaneceu constante, com um ligeiro acréscimo relativo à inflação, conforme o gráfico abaixo:

**Gráfico 01** – Arrecadação tributária do Estado do Pará nos anos de 2015, 2016 e 2017.



Fonte: Receita Federal (2018).

Percebe-se claramente que a receita pública paraense permaneceu constante nos últimos três anos, isto pode se dar em virtude das prorrogações das concessões de isenções tributárias, as quais são implementadas como forma de atrair novos investidores para o Estado, que associadas à sonegação fiscal podem ser um dos motivos da ausência de crescimento da receita tributária paraense.

Reforça-se, dessa forma, a importância da imposição da tributação republicana como forma de promover a liberdade e igualdade por meio da gestão pública estadual.

#### 4. A TRIBUTAÇÃO REPUBLICANA COMO FORMA DE PROMOVER OS DIREITOS HUMANOS POR MEIO DA LIBERDADE E IGUALDADE DENTRO DA GESTÃO PÚBLICA

A tributação republicana consiste em uma cobrança de tributos mais justa e igualitária, por meio da utilização da tributação progressiva, levando-se em consideração a capacidade contributiva de cada cidadão, e, conseqüentemente, cobre mais de quem ganhe mais, buscando os direitos humanos pela liberdade e a igualdade social.

O termo democracia provém do grego “Demo”, que significa povo e “Kratein”, que significa reinar, em outras palavras, democracia significa “o governo do povo”, todavia, ter um governo oriundo do desejo popular não significa que a gestão tributária e orçamentária será igualitária e atenderá aos anseios da sociedade.

Já o Estado Republicano na concepção de Bresser-Pereira (2009, p. 114):

[...] é um estado suficientemente forte para se proteger do controle privado, defendendo o patrimônio público contra a busca de rendas; é um estado participativo, onde os cidadãos, organizados em sociedade civil, participam da definição de novas políticas e instituições e do exercício do controle social; é um estado que depende de funcionários governamentais que, embora motivados por interesse próprio, estão também comprometidos com o interesse público; é um estado com uma capacidade efetiva de reformar instituições e fazer cumprir a lei; é um estado dotado da legitimidade necessária para taxar os cidadãos a fim de financiar ações coletivas decididas democraticamente; é um estado que é eficaz e eficiente no desempenho dos papéis dele exigidos.

Em outras palavras, o Estado Republicano é aquele cujo sistema governamental tem o engajamento da sociedade civil, que participa efetivamente das ações do governo, de tal modo que, embora exista o controle privado, o patrimônio público é comumente defendido através de políticas públicas que visam a igualdade social.

Para Aristóteles (340 a.C.) a República então era uma forma ideal de governo que estaria situada entre a democracia (governo de muitos) e a aristocracia (governo de alguns) e teria a função de implementação do bem comum[...]. O conceito de República possui também a característica de alternância do poder contrário a existência de cargos vitalícios e hereditários (SCAFF, 2018, p. 28).

Segundo Scaff (2008), não basta um Estado ser democrático, é necessário que seja também republicano, isto significa afirmar que a gestão orçamentária deve trazer em seus princípios a concepção republicana.

O orçamento brasileiro não é republicano, pois não arrecada de todos na proporção de seus bens e haveres (capacidade contributiva) para gastar proporcionalmente com as pessoas que mais necessitam (capacidade receptiva) [...] infelizmente não tem funcionado assim (SCAFF, 2018, p. 26).

No Brasil, embora a gestão seja democrática, o orçamento público não é arrecadado de todos, desse modo, algumas empresas milionárias são isentas dos tributos fiscais, o que onera a classe mais pobre, uma vez que esta é a que mais paga impostos, em razão da tributação ser regressiva e incidir sobre os impostos indiretos, tais como ICMS e ISS.

Assim sendo, é necessário que exista um Estado de direito republicano e democrático, de forma que os recursos arrecadados sejam cobrados de todos, conforme a sua capacidade contributiva, e que sejam voltados para o benefício de todos, respeitando as prioridades (SCAFF, 2018).

“O papel republicano do direito financeiro para a concretização da liberdade e de isonomia, em especial o seu principal instrumento de ação e coordenação que é o orçamento” (SCAFF, 2018, p. 26).

É a partir do orçamento republicano que se torna possível a promoção dos direitos humanos pela liberdade igual por meio da gestão pública estadual. Com base nos dados acima, compreendendo as políticas governamentais que favorecem grandes empresas com isenções tributárias e sobrecarregam a massa populacional com impostos, entende-se que é necessário repensar os moldes do sistema tributário brasileiro.

“É o Direito que deve controlar o poder o que nem sempre acontece, pois pode acontecer de o Direito se constituir apenas em um ou mais instrumento de dominação para a perpetuação do poder mesmo sob regras democráticas” (SCAFF, 2018, p. 22).

Se considerarmos o direito fundamental, entenderemos que os recursos arrecadados devem propiciar à sociedade civil em geral as condições necessárias para que haja a efetivação de políticas públicas básicas, como saúde e educação, e a erradicação da pobreza com a igualdade social.

Conforme Scaff (2018, p. 35): “somente quando formos republicanos é que conseguiremos ser mais amplamente democráticos. Trata-se de dois conceitos que devem laborar de forma complementar e não antitética.”



É papel do Direito Financeiro buscar os meios necessários para que estas premissas se concluam, por meios de políticas públicas educacionais, no entanto, a gestão voltada para os interesses da classe dominante proporciona a obsolescência dos princípios constitucionais, levando o sistema tributário nacional a tornar-se injusto e moralmente indefensável.

## 5. ANÁLISE DAS PECS 329/2013, 40/2016 E 22/2017

As propostas de Emendas Constitucionais supracitadas apresentam como principal característica a busca pela melhoria das ações desenvolvidas pelos Tribunais de Contas, a partir de limitação da influência política e da implementação do Controle Externo.

Em suma, as PECs 329/2013 e 22/2017 tratam de propostas que têm como principal objetivo a redução da influência política nos Tribunais de Contas. Em virtude da grave crise e dos grandes escândalos relacionados à corrupção governamental dos últimos anos, estas propostas ganharam o apoio de muitos que criticam a influência da política nas Cortes de Contas do país.

A PEC 329/2013 objetiva mudar a aparência do TCU, desse modo, propõe que os ministros e conselheiros tenham no mínimo dez anos de exercício de função e apresentem nível superior com formação nas seguintes áreas: direito, administração, contabilidade e economia. A PEC 329/2013 é de autoria do deputado federal Francisco Praciano, do PT, e tem como relator o deputado federal Alessandro Molon, da Rede do Rio de Janeiro.

A Associação Nacional do Ministério Público de Contas (AMP-CON) faz frente em prol da PEC 329/2013. A referida proposta altera a forma de composição dos Tribunais de Contas; submete os membros do Ministério Público de Contas ao Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP e os Conselheiros e Ministros dos Tribunais de Contas ao Conselho Nacional de Justiça – CNJ.

Assim, a PEC 329/2013 alteraria o art. 75 da CF/88, que versa que os Tribunais de Contas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios seriam integrados por 7 (sete) Conselheiros, sendo nomeados pelo Chefe do Poder Executivo respectivo, respeitada a seguinte ordem: 1 (um) eleito pela classe dentre os Auditores de Controle Externo do Tribunal de Con-

tas que tenham sido nomeados em 4 decorrência de concurso público há pelo menos 10 anos; 1 (um) eleito pela classe dentre os membros vitalícios do Ministério Público de Contas; 1 (um) eleito, alternadamente, pelos conselhos profissionais das ciências previstas no art. 73, § 1º, III, para mandato de quatro anos; 4 (quatro) eleitos pela classe dentre os Auditores Substitutos de Conselheiro vitalícios.

Por outro lado, a PEC 40/2016 tem como principal objetivo o estabelecimento do Controle Externo do Tribunal de Contas da União, Tribunal de Contas dos Estados, Tribunal de Contas do Distrito Federal e do Tribunal de Contas dos Municípios.

A proposta de emenda constitucional tem como relator o senador Ricardo Ferraço, do PSDB, sendo substituído pelo atual senador Antônio Anastasia, do PSDB de Minas de Gerais. A proposta em comento foi construída pela Associação Nacional dos Auditores de Controle Externo dos Tribunais de Contas do Brasil (ANTC).

A sugestão da PEC 40/2016 prevê suprir as lacunas existentes e possibilitar os meios necessários para um melhor controle sobre as políticas públicas e política fiscal, bem como o estabelecimento das diretrizes fundamentais para o Tribunal de Contas. O presente projeto de emenda prevê a criação da lei orgânica da carreira e maior independência e autonomia ao órgão de instrução.

Em se tratando da PEC 22/2017, a mesma, por sua vez, sugere como ferramenta para minimização da influência política nos Tribunais de Contas a contratação da maioria técnica nos Tribunais e minoria legislativa, de modo que as indicações do legislativo obedeçam a critérios mais rigorosos do que os existentes na atualidade. E ainda inclui entre as matérias de competência legislativa privativa da União a edição de um diploma processual de controle externo de caráter nacional, de iniciativa privativa do Tribunal de Contas da União.

O Texto foi escrito pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil – ATRICON e foi proposta pelo senador Cássio Cunha Lima, do PSDB. A PEC 22/2017 trata da criação do Conselho Nacional de Tribunais de Contas (CNTC), bem como sugere maior rigor dos critérios e requisitos para a investidura dos membros, incluindo, dentre as matérias de competência legislativa privativa da União, a edição de um diploma processual de controle externo de caráter nacional, de iniciati-

va privativa do Tribunal de Contas da União. Todavia, o autor da PEC 329/2013 se opõe à criação de outro órgão, por considerar oneroso para a União.

A propósito, a PEC nº 22/2017 alteraria o parágrafo único do art. 75 da CF/88, que versa que os Tribunais de Contas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios seriam integrados por 7 (sete) Conselheiros, passando a vigorar com a seguinte redação, acrescido dos seguintes incisos: Parágrafo único. As Constituições estaduais disporão sobre os Tribunais de Contas respectivos, que serão integrados por sete Conselheiros, observado o disposto no artigo 52, inciso III, alínea b, no artigo 73, §§ 1º e 5º, e escolhidos: I – três pelo respectivo Poder Legislativo; II – dois dentre os Conselheiros Substitutos, escolhidos pelo Tribunal de Contas a partir de lista tríplice formada pelos integrantes da carreira, segundo os critérios de antiguidade e merecimento, alternadamente; III – um dentre os membros do Ministério Público de Contas, escolhido pelo Tribunal de Contas a partir de lista tríplice formada pelos integrantes da carreira, segundo os critérios de antiguidade e merecimento, alternadamente; IV – um dentre os Auditores de Controle Externo do Tribunal, nomeados em decorrência de concurso público há pelo menos 10 anos, escolhido pelo Tribunal de Contas a partir de lista tríplice formada pelos integrantes da carreira, segundo o critério do merecimento.”

Acredita-se que a implementação de modernização do controle externo aumentaria a transparência da gestão e inibiria os desvios de função que comprometem a legitimidade das decisões tomadas pelos Tribunais de Contas.

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Entende-se que o direito financeiro por meio do controle externo na administração pública propicia os meios necessários para fiscalização, orientação e correção, sendo fundamental dentro da gestão orçamentária, enquanto ferramenta de legalidade contábil e financeira, propiciadora da gestão transparente dos atos administrativos, da regulação dos gastos públicos e da fiel execução do orçamento.

Assim, em relação à busca por justiça social por meio de orçamento republicano e da liberdade igual, tem-se que os Tribunais de Contas

podem e devem ser um fomentador de boas práticas e uso do dinheiro público.

Nesse sentido, é inegável que, devido à pandemia que assola o planeta, os Tribunais de Contas tiveram que se reinventar, para que atendessem com presteza a sua missão institucional.

No que se refere à tributação e finanças públicas, considera-se que o sistema tributário brasileiro é injusto, pois não alcança todos em sua cobrança de impostos, principalmente quem tem maior capacidade contributiva, sobrecarregando aqueles com menor capacidade de contribuição, que acabam pagando mais tributos, o que dificulta a garantia dos direitos fundamentais.

Objetivando sanar a problemática acima, sugere-se a implementação do orçamento republicano, como modelo eficiente e capaz que torna possível a contribuição de todos, bem como a garantia dos direitos fundamentais, possibilitando garantir os direitos humanos pela liberdade e a igualdade social.

Assim sendo, defende-se a implementação das PECs 329/2013, 40/2016 e 22/2017, uma vez que as mesmas buscam maior rigor na escolha técnica de ministros e conselheiros e menor interferência da política nas Cortes de Contas, bem como a execução do controle externo e a promoção da transparência orçamentária em todos os âmbitos do Tribunal de Contas.

Por fim, faz-se necessário que essa escolha para membros dos Tribunais de Contas brasileiros abarque a carreira dos Auditores de Controle Externo, que sem dúvida alguma é o responsável pelo bom trabalho efetuado com zelo e boa qualidade técnica, por meio de seus relatórios de auditoria e de fiscalização dos recursos públicos.

## REFERÊNCIAS

BALEEIRO, Aliomar. **Uma introdução a ciência das finanças**. 15. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

BARBOSA, Anna Paula Teles; FERREIRA, Lucas Oliveira Gomes; ALBURQUERQUE, Joaquim Ramalho de; OLIVEIRA, Geovani Ferreira de. A atuação do controle externo na administração pública federal: a prestação de contas regulamentada pelo tribunal de contas

da união. *In*: 6º CONGRESSO UFSC DE CONTROLADORIA E FINANÇAS. 2015. Disponível em: [http://dvl.ccn.ufsc.br/congresso\\_internacional/anais/6CCF/114\\_17.pdf](http://dvl.ccn.ufsc.br/congresso_internacional/anais/6CCF/114_17.pdf). Acesso em: 12 dez. 2018.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de direito financeiro e tributário**. 9. ed. São Paulo: Celso Bastos Editor, 2002.

BRASIL, **Constituição da república federativa do Brasil**. 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 12 dez. 2018.

BRASIL. **Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966**. Dispõe sobre o sistema tributário nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L5172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L5172.htm). Acesso em: 12 dez. 2018.

BRASIL. **Proposta de emenda à constituição nº 329/2013**. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=597232>. Acesso em: 10 dez. 2018.

BRASIL. **Proposta de emenda à constituição nº 40/2016**. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/ecidadania/visualizacaomateria?id=126520>. Acesso em: 10 dez. 2018.

BRASIL. **Proposta a emenda à constituição nº 22/2017**. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/129565>. Acesso em: 10 dez. 2018.

BRASIL. Receita Federal. **Arrecadação das receitas públicas do estado do Pará**. 2018. Disponível em: <http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/arrecadacao/arrecadacao-por-estado>. Acesso em: 10 dez. 2018.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Construindo o estado republicano**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.

CAMPOS, Dejalma de. **Direito financeiro**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Tribunal de contas como instância dinamizadora do princípio republicano. **Revista do Tribunal de Contas de Santa Catarina**. Florianópolis, p. 17-30, set. 2008.
- CUNDA, Daniela Zago Gonçalves da. **Tutela da efetividade dos direitos e deveres fundamentais pelos tribunais de contas**: Direito/dever fundamental a boa administração pública (e derivações) e direito fundamental a saúde e a educação, 2011. Disponível em: <http://www.egov.ufsc.br/portal/conteudo/tutela-da-efetividade-dos-direitos-e-deveres-fundamentais-pelos-tribunais-de-contas>. Acesso em: 12 dez. 2018.
- GUERRA, Evandro Martins. **Os controles externo e interno da administração pública**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2005.
- HARADA, Kiyoshi. **Direito financeiro e tributário**. 11. ed. São Paulo: Atlas, 2003.
- LIMA, Luiz Henrique. **Controle externo**: teoria, jurisprudência e mais de 500 questões. 4. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.
- LIMA NETO, Manoel Cavalcante de. **Direitos fundamentais dos contribuintes**. Limitações constitucionais ao poder de tributar. Recife: Nossa Livraria, 2005.
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 9. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1989.
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 22. ed. atual. São Paulo: Malheiros Editores. 1997.
- MOURA, Emerson Affonso da Costa; RIBEIRO, Jamir Calili. Direitos fundamentais sociais, orçamento público e reserva do possível: o dever de progressividade nos gastos públicos. **Revista de Direito Brasileiro**. São Paulo, SP, v. 16, nº 7, p. 225-241, jan./abr. 2017.
- NAGEL, Thomas; MURPHY, Liam. **O mito da propriedade**: os impostos e a justiça. São Paulo: Martins Fontes, 2005.
- NASCIMENTO, Caros Valdir do. **Curso de direito financeiro**. Rio de Janeiro: Forense, 1999.

- OLIVEIRA, Telma Almeida. **O controle da eficácia da administração pública no Brasil**. Salvador: Universidade Federal da Bahia, 1995.
- PARÁ. **Constituição do estado do Pará e emendas constitucionais de 01 a 61**. 2014. Disponível em: <http://www.pa.gov.br/downloads/ConstituicaodoParateaEC61.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2018.
- PARDINI, Frederico. **Tribunal de contas da união: órgão de destaque constitucional**. 1997. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.
- PEREIRA, Cláudia Alessandra Stegues. **A tributação enquanto fonte de receitas públicas: uma análise para o direito financeiro**. 2008. Monografia (Graduação) – Faculdade de Ciências Jurídicas, Universidade Tuiuti do Paraná. Disponível em: <http://tconline.utp.br/wp-content/uploads/2013/08/A-TRIBUTACAO-ENQUANTO-FONTE-DE-RECEITAS-PUBLICAS-UMA-ANALISE-PARA-O-DIREITO-FINANCEIRO.pdf>. Acesso em: 12 dez. 2018.
- ROCHA, Lincoln Magalhães da. **A função controle na administração pública orçamentária. O novo tribunal de contas: órgão protetor dos direitos fundamentais**. 2. ed. ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2004.
- ROSA JUNIOR, Luis Emygdio Frances da. **Manual de direito financeiro e tributário**. 18. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.
- SCAFF, Fernando Facury. **Orçamento republicano e liberdade igual: Ensaio sobre Direitos Financeiros, República e Direitos Fundamentais**. Belo Horizonte: Fórum, 2018.
- TORRES, Ricardo Lobo. O poder de tributar no estado democrático de direito. *In*: TORRES, Heleno Taveira (org.). **Direito e poder nas instituições e nos valores do público e do privado contemporâneos estudos em homenagem a Nelson Saldanha**. Barueri: Manole, 2005, p. 460-504. p. 469.

# O MODELO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL NO ÂMBITO DO PODER JUDICIÁRIO: O DEVER DE AGIR COM EFICIÊNCIA COMO INSTRUMENTO DE GARANTIA DOS DIREITOS

*Bruna Patrícia Ferreira Pinto*<sup>5</sup>

*Márcia Regina Pereira Silva*<sup>6</sup>

*Gustavo Paschoal Teixeira de Castro Oliveira*<sup>7</sup>

*Vinicius Pinheiro Marques*<sup>8</sup>

## INTRODUÇÃO

O presente estudo que ora se inicia tem como finalidade apresentar de forma descritiva como a modernização da administração pública, por

---

5 Mestranda do Programa de Pós-graduação (Mestrado Profissional) em Prestação Jurisdicional e Direitos Humanos da Universidade Federal do Tocantins (UFT). Assessora Jurídica no Tribunal de Justiça do Tocantins.

6 Mestranda do Programa de Pós-graduação (Mestrado Profissional) em Prestação Jurisdicional e Direitos Humanos da Universidade Federal do Tocantins (UFT). Servidora do Tribunal de Justiça do Tocantins.

7 Doutor em Direito pelo Centro Universitário de Brasília. Professor do Curso de Direito e do Programa de Pós-graduação (Mestrado Profissional) em Prestação Jurisdicional e Direitos Humanos da Universidade Federal do Tocantins (UFT). Advogado.

8 Doutor em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Professor do Curso de Direito e do Programa de Pós-graduação (Mestrado Profissional) em Prestação Jurisdicional e Direitos Humanos da Universidade Federal do Tocantins (UFT). Advogado.



sua nova forma e por assim tratar como administração gerencial, tem sido aplicada no Poder Judiciário e como contribui para a melhoria da atividade judiciária.

Para a devida análise sistêmica dos contornos que envolvem a temática, é imprescindível fazer de forma descritiva as fases que a administração pública passou no decorrer dos tempos, desde quando era atrelada ao modelo burocrático até chegar ao modelo gerencial contemporâneo, fruto das mudanças evolutivas que ocorrem com o passar dos anos.

Desse modo, a aplicação da administração pública gerencial no Brasil, à qual o Poder Judiciário se atrelou a essa modalidade de gestão, vem passando por reformas no seu aspecto qualitativo em busca da eficiência no serviço prestado com boa administração tanto de recursos quanto dos resultados.

A administração pública no seu aspecto gerencial no Poder Judiciário é um marco de mudança da desburocratização para uma modalidade moderna e estrutural, e dentro desse contexto é marco de novo paradigma administrativo.

E desse modo, pela ampliação da democracia no país é que a administração do serviço público vem ganhando novos contornos e com isso o Poder Judiciário vem se modernizando e ampliando também sua atuação nas atividades judiciais.

Vem, assim, a gestão do Poder Judiciário aplicar o instituto da boa administração em seus serviços no intuito de aplicação do princípio constitucional da eficiência nas atividades judiciárias para melhor desempenho e enfrentamento das suas demandas.

Nesse enfoque, o presente artigo apresenta uma visão da administração pública gerencial, sua aplicação no Poder Judiciário, elencando a relevância do princípio da eficiência nas atividades jurisdicionais.

O estudo se apresenta em estrutura com divisão de partes distintas, mas que se completam e produzem sentido ao assunto abordado.

Primeiro se discorre sobre a administração pública e o Poder Judiciário, com breve relato da administração do modelo burocrático ao modelo gerencial contemporâneo, discorrendo sobre a administração gerencial no Brasil e também a reforma do Poder Judiciário. Na segunda parte, se descreve o Poder Judiciário, sua função social e sua atividade jurisdicional, abordando a função e a atividade jurídica como serviço público,

além da ampliação da sua atuação. Por derradeiro, o trabalho segue com explanação da gestão judiciária com aplicação do princípio da eficiência no serviço público como sendo direito fundamental à boa administração, e da produtividade com otimização de resultados diante do aumento das demandas.

Assim, o estudo se desenvolve com vistas a elencar os pontos da gestão eficiente nos serviços públicos judiciais e seus desafios nesse tempo de contemporaneidade e modernização da administração pública. Discorrendo sobre a aplicação deste instituto gerencial no Poder Judiciário Brasileiro.

## 1. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E PODER JUDICIÁRIO

O fato de estar no mundo e viver em conjunto com demais indivíduos significa a necessidade de regras de convivência e organização, assim, a administração significa práticas de organização, gerenciamento e gestão de recursos. E a administração pública, segundo Costin, sendo é um “[...] conjunto de órgãos, funcionários e procedimentos utilizados pelos três poderes que integram o Estado, para realizar as funções econômicas e os papéis que a sociedade lhe atribuiu no momento histórico em consideração” (COSTIN, 2010, p. 27).

Relevante pontuar que, constituído Estado Democrático de Direito, regido pela Constituição Federal de 1988, tem sua administração pública norteadas por princípios para fim de que esse Estado de direitos sociais permaneça baseado em valores e direitos oriundos da própria sociedade.

Integralizações sociais, econômicas e culturais dotam a sociedade de mais conhecimento e complexidade, e como consequência, nascem novos questionamentos quanto ao próprio Estado e sua função.

Não sendo diferente com o Poder Judiciário, uma vez que seu inegável crescimento o tem colocado em situação de evidência, pelo seu papel de garantidor dos direitos que emanam do texto constitucional atual.

Desse modo, o foco do judiciário brasileiro é a boa administração, buscando fornecer à sociedade prestação jurisdicional célere e eficiente, no intuito de responder com satisfação às demandas dos jurisdicionados.

## 1.1. BREVE RELATO SOBRE A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DO MODELO BUROCRÁTICO AO GERENCIAL CONTEMPORÂNEO

A Administração Pública no Brasil passou por algumas transformações no decorrer dos tempos, de um modelo imbuído de patrimonialismo, passando por uma administração burocrática até chegar ao modelo gerencial contemporâneo, traçou-se um longo caminho, que foi percorrido conforme as mudanças ocorridas no tempo e espaço nos quais a humanidade encontra-se inserida.

O modelo patrimonialista foi a primeira forma utilizada de administração do Estado, predominante até 1930 no país. Neste modelo, não havia distinção entre administração de bens públicos e bens particulares, pois os governantes consideravam o Estado seu patrimônio. De acordo com Paludo (2017, p. 174): “O Estado era tido como propriedade do soberano, e o aparelho do Estado (a administração) funcionava como uma extensão de seu poder.”

Nesse sentido, ante a não distinção dos bens públicos e privados, a corrupção e o nepotismo foram aspectos fortes desse modelo de administração.

Insta mencionar que nessa fase histórica o Estado não pensava no coletivo e nem procurava prestar serviços aos cidadãos. O interesse do Estado e da sociedade ficava sempre a depender dos interesses particulares do soberano, amigos e familiares, um verdadeiro descaso com a população e as demandas sociais.

Diante de tais entraves do modelo patrimonialista, surgiu o modelo burocrático com o intuito de proteger a coisa pública, modelo este trazido por Max Weber. A administração pública burocrática foi implementada no Brasil durante o Governo Vargas, com o objetivo de eliminar o modelo patrimonialista, de forma a estruturar e justificar a Administração Pública no Brasil (SILVA, 2017). Encontrando-se baseada no princípio do mérito profissional.

Depreende-se, nesse sentido, que a administração pública burocrática clássica foi escolhida porque consistia na melhor alternativa no que tange à administração patrimonialista (PEREIRA, 2006).

Assim, por meio da administração burocrática é possível atribuir-se a característica de um sistema social, orientado pelo cumprimento às normas, aspectos formais e profissionais.

E desse modo é possível engajar a burocracia como uma forma de poder ou dominação que os governantes tinham sobre os seus governados. Trata-se de um modelo constituído para garantir a eficiência nas organizações, elencado como o primeiro modelo estruturado de administração pública no país.

Embora reconheçam-se vantagens ao modelo de administração burocrático, como: carácter racional; meritocracia; profissionalismo e capacitação dos servidores; impessoalidade e separação entre o público e o privado, sugeriram algumas desvantagens (disfunções) a esse modelo burocrático como cita Paludo (2017, p. 186), quais sejam: o apego exagerado às regras e regulamentos internos; formalismo exagerado/excesso de papelório; desconsideração à pessoa do servidor; resistência a mudanças; rigidez e falta de flexibilidade; decisões distantes da realidade e desconsideração do cidadão.

Ainda para Paludo (2017, p. 186), em que pesem os aspectos positivos, o modelo burocrático weberiano falhou, tendo em vista que na prática não atingiu seu maior objetivo, que é ser eficiente, não conseguindo manter a característica da impessoalidade, de forma que a burocracia idealizada por Weber não permaneceu no Brasil porque as normas legais deixavam frestas que contrapunham à burocracia racional.

Diante disso, com a falta de eficiência do Estado no que consiste a atender à população, somadas as desvantagens arraigadas, o modelo burocrático não conseguiu atender à demanda, tornando-se insustentável. Por isso, necessitou-se de um novo modelo administrativo que priorizasse a qualidade do serviço público, de maneira a profissionalizar e qualificar seus servidores de modo contínuo.

Nascimento (2014, p. 9) cita que o gerencialismo se refere à administração voltada para resultados, voltada para os interesses do cidadão. Esse modelo possui posicionamento que privilegia a inovação, em busca de eficiência, redução de custos e aumento da qualidade, tendo como principal diferença do modelo burocrático a forma de controle, concentrando-se nos resultados e nos fins pretendidos.

O modelo gerencial tornou-se realidade no mundo, sendo capaz de promover o aumento da qualidade e da eficiência dos serviços públicos oferecidos (SILVA, 2017). Por isso que ele se encontra vigente até os dias atuais, por ser modelo voltado para o cidadão, orientando-se com o fim de obter resultados.

## 1.2. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL NO BRASIL E A REFORMA DO PODER JUDICIÁRIO

Com os avanços tecnológicos, vieram mudanças na economia e na sociedade em geral e foi necessário que a Administração Pública também mudasse para atender às exigências da nova ordem mundial, das forças econômicas e sociais do Estado.

A reforma gerencial surgiu na segunda metade do século XX, com a introdução da cultura das técnicas gerenciais modernas na Administração Pública. Paludo (2017, p. 187) explica que esse tipo de reforma surgiu como resposta, de um lado, à expansão das funções econômicas e sociais do Estado, e, de outro, ao desenvolvimento tecnológico e à globalização da economia mundial, tendo em vista que ambos deixaram à mostra problemas relacionados ao modelo de administração utilizado anteriormente.

Insta aqui tecer alguns comentários sobre as principais características da administração pública gerencial, quais sejam: ser voltada para o cidadão; ser orientada para obtenção de resultados; presumir que políticos e funcionários públicos sejam merecedores de grau limitado de confiança; como forma de estratégia, se servir da descentralização e do incentivo à criatividade e à inovação; e utilizar o contrato de gestão como instrumento de controle dos gestores de recursos públicos.

Pois bem. Com o enfoque de uma nova roupagem voltada para resultados, o primeiro a agradecer-se foi o Executivo, por se tratar de um dos poderes que compreendem de imediato a sociedade em decorrência dos atos de gestão realizados por seus gestores. A implicação disso foi a propositura da Emenda Constitucional nº 19, de 1998, que foi responsável por trazer expressamente o princípio da eficiência no art. 37 da nossa Constituição Federal vigente.

Oliveira (2013, p. 183) destaca que transparece uma relativa redundância o Estado precisar de positivação para traçar um princípio a ser seguido por toda a administração pública, por presumir que isso já deveria ser uma prática arraigada por todo o Estado.

Diante disso, o Poder Judiciário teve que se adequar a esses novos moldes, pois o Poder que apenas julgava sentiu necessidade de fazer gestão, não só ficar a cargo da atividade judicante, buscando no modelo gerencial um novo horizonte.

Esse novo enfoque tem como base as resoluções feitas por um órgão regulador, qual seja: o Conselho Nacional de Justiça – CNJ, criado em 2004. Através dele o gerencialismo cobrado pela sociedade moderna, que necessitava dar maior transparência aos atos judiciais e administrativos, começou a ser inserido na estrutura judiciária do país, nada mais justo, já que os atos feitos por aquele Poder se tratam também de atos de gestão da coisa pública que merecem toda forma de controle social por parte da sociedade.

E o Poder Judiciário vem integrando essas novas modalidades gerenciais como forma de enfrentamento das demandas para prestação de bons serviços na sua atividade jurisdicional e cumprir com a sua função social.

## 2. PODER JUDICIÁRIO E ATIVIDADE JURISDICIONAL

O Poder Judiciário brasileiro tem seu sistema estrutural organizado por seus órgãos, quais sejam: da União, Estados e Distrito Federal, e, em conformidade com a Constituição Federal, é de competência da União a responsabilidade pela organização e manutenção do Poder Judiciário, por suas funções administrativas e judiciais.

O Judiciário representa para a sociedade mais que uma instituição, dele se espera a distribuição da justiça, com enfrentamento das demandas que lhe são entregues cujo objetivo é conceber soluções para seus conflitos.

Essa procura por resposta do Poder Judiciário nos conflitos que lhes são entregues se materializa pela aplicação da atividade jurisdicional, sendo possível inferir que a atividade jurisdicional se alimenta da própria sociedade.

Como define Araújo e Mello: “Sob à ótica processualista moderna, a utilidade processual e o exercício da jurisdição pelo cidadão são pilares sustentadores da legitimidade da atividade jurisdicional” (2015, p. 70).

E a atividade jurisdicional está vinculada à função pública do Poder Judiciário que se fundamenta na própria Constituição Federal de 1988 no seu artigo 5º, inciso XXV, que descreve que a lei não exclua da apreciação do Poder Judiciário, lesão ou ameaça de direitos, do que se pode deduzir que o exercício desse poder se dá tanto como tutela preventiva ou como reativa, dependendo do caso em concreto.

Mas com a contemporaneidade o papel do judiciário vai além do ato de julgar, fruto da transição social para o bem-estar, que inaugura um alargamento das funções judiciais e traz uma nova visão para a função do Poder Judiciário.

## 2.1. FUNÇÃO SOCIAL DO PODER JUDICIÁRIO NO ESTADO CONTEMPORÂNEO

A função social do Poder Judiciário, que antes era atrelada aos procedimentos judiciais, em todas as searas do Direito, está com novos contornos conceituais a fim de alcançar uma prestação jurisdicional mais rápida, eficaz e efetiva, para os litigantes que procuram a pacificação através da atividade jurisdicional.

Atualmente, o Poder Judiciário ganhou maiores funções sociais, o que gerou também reforma em seu modelo institucional, com funções que contribuem para o pleno exercício da cidadania e de acesso à justiça.

Como descreve Vianna (2017, p. 76): “O que se defende é que o Judiciário, de fato, cumpra seu papel, sua função social, contribuindo para emergência de um real Estado Democrático de Direito, e não meramente formal e encolhido diante de interesses pontuais.”

A materialização da função social do Judiciário vai ao encontro da aproximação de justiça e cidadania no sentido de fortalecimento da dimensão humana com a construção de justiça democrática de proximidade (SANTOS, 2011).

A atividade judicial se concretiza em realizações e garantias com objetivos de ordem jurídica, política e social e encontra-se dentro da perspectiva de Estado democrático de Direito: “o escopo jurídico se refere à realização do direito material; ao escopo político, à realização de Justiça e liberdade decorrentes das estruturas institucionais do Estado; e, por fim, ao escopo social, à pacificação dos jurisdicionados (SILVA, 2012. p.68).

O designo social do Poder Judiciário, cujo foco é a pacificação por distribuição da justiça, deve viabilizar não somente o acesso a todos a uma ordem jurídica justa, mas também remover os obstáculos para a efetivação da justiça no seio social.

As expectativas sociais em relação à função do Poder Judiciário são concretizadas por meio da jurisdição aplicada. Assim como bem explica Silva:

A jurisdição é poder, função e atividade. Como poder, é a manifestação do poder estatal de decidir imperativamente, ou seja, decide com a capacidade de gerar o cumprimento de suas decisões, valendo-se de coerção, se necessário. Já como função, expressa o encargo que têm os órgãos estatais de promover a pacificação de conflitos intersubjetivos, mediante a realização do direito e através do processo e, como atividade, representa os atos do juiz no processo, exercendo o poder e cumprindo a função (SILVA, 2012, p. 64).

Embora ainda muito presente a antiga função social do Poder Judiciário, voltada para o ordenamento jurídico, esta função ampliou-se no sentido de buscar uma postura mais ampla dos magistrados, visando atender a esse contexto contemporâneo no exercício da prestação jurisdicional. “Busca interpretar a lei em cotejo com a realidade histórico-cultural e com propósito de promover a justiça social” (VIANNA, 2017, p. 71).

A visão de um juiz mero aplicador da lei vai ficando cada vez mais distante da realidade do Estado social, o juiz passa a ser o agente desempenhado a exercer função voltada à vida social e à realização do bem comum no intuito de preservar e consolidar o Estado Democrático de Direito (VIANNA, 2017).

E neste caminho é que o Poder Judiciário é considerado legítimo, forte e independente fruto da ordem constitucional de 1988, que lhe confere autonomia administrativa e financeira.

## 2.2 AMPLIAÇÃO DA ATUALIZAÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO: ÉTICA NOS MOLDES DEMOCRÁTICOS

Por ser uma função pública que adquiriu ampliação de suas atividades, a organização judiciária precisa estar eivada de idoneidade, com boa estruturação para que os agentes possam conduzir a máquina pública com técnica adequada de ética moral.



O sistema judiciário na contemporaneidade ganhou maiores atribuições de controle administrativo com a implantação do Conselho Nacional de Justiça pela Emenda Constitucional nº 45/2004, que é responsável por dar tutoria e controladoria ao Poder Judiciário brasileiro.

Sem dúvida, o Conselho Nacional de Justiça, atuando no Poder Judiciário, trouxe maior transparência às ações judiciais, uma vez que trata de órgão responsável pela fiscalização financeira e administrativa, supervisionando os atos de gestão, trazendo, assim, essa visão gerencial e democrática ao sistema judiciário brasileiro.

A reforma e ampliação da atuação do Poder Judiciário trouxe novos paradigmas voltados para a gestão moderna em prol de assegurar direitos fundamentais dos indivíduos com razoável duração do processo, transparência, efetividade e moralidade. Como afirmam Senna, Silva e Luquini:

Essas diretrizes estão expostas na própria missão do órgão, a qual objetiva contribuir para que a prestação jurisdicional seja realizada com moralidade, eficiência e efetividade, em benefício da sociedade. Já a sua visão é ser um instrumento efetivo de desenvolvimento do Poder Judiciário (SENNA; SILVA; LUQUINI, 2012, p. 74).

Não somente a moralidade, mas também a ética deve ser instrumento efetivo no desempenho da função pública. A atuação do agente público deve ser pautada na preocupação ética no exercício de suas funções, nessa perspectiva, por ser essencial à proposta de eficiência na gestão pública (MADURO-ABREU, 2018).

Como descreve Hans Jonas:

A ação política possui um intervalo de tempo de ação e de responsabilidade maior do que da ação privada, mas, na concepção pré-moderna, a sua ética não é nada mais do que uma ética do presente, embora aplicada a uma forma de vida de duração mais longa (JONAS, 2006, p. 54).

E nesse contexto ético, moral e democrático do Poder Judiciário, os magistrados possuem papel fundamental e preponderante na realização da atividade jurisdicional, pois seu agir está direcionado ao atendimento das finalidades dos direitos individuais e sociais. Estando o juiz à frente da

condução da justiça, assegurando os mecanismos de efetivação da prestação jurisdicional, com capacidade de conduzir de forma justa a ordem jurídica (MELEU, 2013).

Com isso, apresenta-se não apenas uma ampliação de atuação do Poder Judiciário, mas também a democratização dentro de um modelo gerencial capaz de dar efetividade aos serviços judiciários prestados à sociedade.

### 3. GESTÃO JUDICIÁRIA E EFICIÊNCIA NO SERVIÇO PÚBLICO

A esfera judiciária tem buscado resultados cada vez mais positivos em busca de dar soluções mais ágeis às demandas para respostas à sociedade, e a gestão judiciária nesta senda tem procurado aplicar a eficiência nos serviços prestados como forma de apresentar bons resultados.

Na busca por bons resultados é que o Poder Judiciário elencou mudanças e ainda requereu novas alterações na sua forma de administração judiciária. Como elenca Hess (2010), a Emenda Constitucional 45, de 2004, precisa ser ampliada em conjunto com a sociedade, com discussões que envolvam juristas, políticos e economistas, no intuito de se obter um Judiciário sincronizado com o bem-estar social dentro de um Estado Democrático de Direito.

Como descreve Pereira e Brito (2017, p. 50): “O Poder Judiciário, como prestador de um serviço público relevante, precisa e deve apresentar resultados, sob pena de, não o fazendo, ir contra o princípio da eficiência previsto no art. 37 da Constituição Federal, de 1988”.

O Judiciário não pode se furtar de conduzir seus serviços públicos com zelo e presteza, com critérios de administração que possam se aproximar do modelo de organização gerencial privada em termos de padrões de qualidade, mas desta se diferindo por não visar lucro e sim atender ao interesse público (FALCÃO; GUERRA; ALMEIDA, 2013).

Assim, o interesse público deve vir ao encontro do Estado de direitos sociais, cujos serviços prestados aos cidadãos sigam a ordem democrática, prezando, assim, pelo cuidado de não atender apenas a interesses pontuais.

### 3.1 APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA EFICIÊNCIA NA ATIVIDADE JUDICIÁRIA

Os princípios constitucionais da administração pública encontram-se elencados no art. 37 da Constituição Federal de 1988, constituindo-se base de sustentabilidade de todas as ações administrativas.

Dentre os princípios elencados no referido artigo há o da eficiência, que foi instituído a partir da Emenda Constitucional nº 19, de 1998, o qual não se limita apenas à qualidade do serviço prestado pela administração pública, mas relaciona-se aos serviços que possam ser realizados por terceiros, mediante concessão de serviços públicos.

O princípio da eficiência é de suma importância nos mais diversos focos em que a administração pública atua, desde a contratação, exoneração de agentes públicos até a prestação de seus serviços. Destaco as palavras do doutrinador Hely Lopes Meirelles, que assim conceitua o princípio da eficiência:

[...]. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros.  
[...] (MEIRELLES, 2015, p. 102).

Diante disso, esse princípio deve ser compreendido e efetivado no sentido de que a atividade desenvolvida pelo setor administrativo deve buscar e produzir um efeito razoável em face do interesse público pretendido.

Não se pode deixar de mencionar que a sua introdução no ordenamento jurídico brasileiro foi o primeiro sinal de um caminho a ser seguido pela administração pública, de forma que consiste em um dos direitos fundamentais a boa administração pública patrocinando mudanças significativas na gestão pública brasileira.

A inegável possibilidade de gerir de forma eficiente o Poder Judiciário trouxe maior responsabilização para os gestores e também para os executores das tarefas cujos resultados se baseiam na produtividade.

Como pontuado por Pereira:

A importância da conscientização dos juízes e servidores para o foco no “cliente”, é dizer, no jurisdicionado, advém da adoção de mentalidade própria das empresas. Os juízes e servidores vêm percebendo a necessidade de se preocupar menos com o processo e mais com o resultado, que consiste na verdadeira função jurisdicional (PEREIRA, 2008, p. 45-46).

Assim, a gestão eficiente se faz com envolvimento consciente de todos os participantes das atividades, contribuindo, dessa maneira, para a missão do Judiciário brasileiro, que a partir do momento em que assumiu a forma gerencial passou a aprimorar suas tarefas no sentido de conduzir o serviço judiciário.

### 3.2 EFICIÊNCIA, PRODUTIVIDADE E OTIMIZAÇÃO DE RESULTADOS NO SERVIÇO JUDICIÁRIO

O Poder Judiciário, por agregar novas estruturas organizacionais e planejamentos estratégicos frente à nova posição gerencial, fez seus tribunais buscar a adequação ao padrão gerencial para fins de melhoria de desempenho, cujo objetivo é racionalizar os procedimentos e otimizar as rotinas de trabalho para resultados mais efetivos (VALENTINI, 2012).

Essas transformações pelas quais tem passado a estrutura judiciária se dão basicamente no intuito de satisfazer às demandas judiciais, fruto de um momento em que a sociedade requer/exige um maior desempenho dos serviços judiciários.

Sobre esse prisma está a clara a percepção do quanto a sociedade vem se democratizando, adquirindo acesso às informações de forma mais rápida e tendo mais conhecimento dos seus direitos, para os quais, por vezes, se torna imprescindível a intervenção do judiciário para garanti-los.

A era digital tem contribuído para melhorar e otimizar a gestão judiciária, como já pontuava Almeida Filho: “Com a inserção digital, teríamos a implantação do Processo Eletrônico de forma mais eficaz e, com isso, a concretização de um ideal, que é o da Justiça célere” (2014, p. 95).

Com a utilização de ferramentas eletrônicas pelos tribunais, promove-se a melhoria significativa quanto à redução do tempo de comunicação

dos atos processuais, o que colabora para combater a morosidade na entrega da prestação jurisdicional.

Sabe-se que tecnologias são bem-vindas e facilitam o modelo de gestão cujo foco seja padronização, otimização e agilidade nos serviços judiciais. Descreve Valentini que:

Por esse motivo, a padronização e a racionalização dos procedimentos, de modo a otimizar as rotinas de trabalho nas Varas, não devem ser relegadas a plano de menor importância com o advento do processo eletrônico. Ao contrário, devem ser incentivadas e divulgadas, para potencializar os efeitos benéficos trazidos pela tecnologia (2012, p. 137).

Nessa senda, expressivos delineamentos para resolver demandas que se acumulam com o tempo no Judiciário brasileiro são atribuições dadas pelo órgão de controle CNJ aos tribunais, metas e diretrizes, no intuito de desafogar as unidades judiciárias, como modo de controle de produtividade judiciária.

Mas esse ambiente de produtividade precisa ser harmônico, como afirmam Mello e Callegari:

O que se espera de um sistema moderno de produção judiciária é que as tensões decorrentes da transição de um modelo de produção *manufaturada* para outro informacional sejam superadas em benefício de todos. Espera-se que o controle do trabalho sirva para monitorar reais disfunções sistêmicas, sendo aceitos com naturalidade. O que se deseja é a construção de um ambiente laboral solidário e sem ressentimentos, onde juízes, servidores e órgãos de gestão e controle atuem em benefícios das instituições judiciárias e dos jurisdicionados (MELLO; CALLEGARI, 2012, p. 153).

Nesse aspecto, o sistema de padronização e racionalização desenvolvido nesse novo padrão de gestão não significa apenas redução de tarefas burocráticas, mas também a entrega da prestação jurisdicional de forma mais transparente e célere, sem perder a segurança jurídica.

Através da otimização de trabalhos judiciais promove-se a celeridade das atividades judiciais por adoção dos critérios da política recomendada

pelo Conselho Nacional de Justiça – CNJ, com foco apenas nos números, no intuito de agilizar o trâmite processual, prestigiando apenas critérios quantitativos pelas edições das consecutivas metas de produção e suas estatísticas (OLIVEIRA; SANTOS, 2012).

O ideal para a efetivação dos serviços judiciários é que a celeridade não seja apenas a variável a ser considerada, é preciso também que magistrados e servidores estejam engajados na tarefa de abrigar a eficiência dos serviços a serem executados.

Assim descreve Hess (2010, p. 237): “Princípios constitucionais de eficiência, celeridade e instrumentalidade de meios para a eficácia da prestação judicial foram introduzidos e devem ser regulamentados e interpretados por todos aqueles que acreditam na melhoria do serviço.”

Os serviços prestados por uma gestão gerencial eficiente possuem um maior controle por parte do gestor da unidade, gerando não apenas números, mas a possibilidade de acompanhar o quesito qualidade do que está sendo realizado e atender ao princípio da eficiência.

## CONCLUSÕES

A administração pública no Brasil percorreu algumas fases até chegar ao seu modelo gerencial e o Poder Judiciário acompanhou essa nova modalidade gerencial, com atribuição também na satisfação social, contribuindo assim para a materialização do Estado Democrático de Direito.

O referido modelo de administração atravessou reformas no seu aspecto qualitativo em busca da eficiência no serviço prestado, com boa administração tanto de recursos quanto dos resultados.

Esse aspecto gerencial é um marco de mudança que deixa de lado o seu modo burocrático para uma efetiva desburocratização por moderna e estrutural gestão, criando um novo paradigma administrativo.

Com isso, observou-se a ampliação da democracia e a administração do serviço público passou a ter novos contornos, não sendo diferente com relação ao Poder Judiciário, que modernizou e ampliou também sua atuação nas atividades judiciais.

A gestão judiciária, após a emenda Constitucional 45/2004, recebeu novas diretrizes para aplicar o instituto da boa administração em seus serviços e assim atender de forma efetiva ao princípio constitucional da

eficiência nas atividades judiciais com melhor desempenho e enfrentamento das suas demandas.

Com a implantação do Conselho Nacional de Justiça – CNJ, o Judiciário passou a ter maior controle, quer seja financeiro, administrativo e judicial, com maior transparência sobre as atividades efetuadas, com controladoria e tutoria.

Nesses moldes, o Judiciário acumulou funções administrativas e judiciais e se tornou mais acessível, célere, transparente e passou a ter papel social de manutenção e efetivação de direitos sociais.

E segundo dados publicados pelo CNJ, há um grande aumento de demandas judiciais todo ano no Brasil e isso requer boa gestão do sistema judiciário a fim de se aprimorar, na intenção de acelerar e melhorar a entrega de resposta aos jurisdicionados, para não recair na ineficácia e inutilidade do próprio sistema judicial.

Desse modo, o sistema judiciário apresenta novos contornos com investimentos no aprimoramento na gestão com uso das tecnologias, na intenção de diminuir o acúmulo de demandas processuais e melhorar o desempenho no quesito morosidade.

Notória a situação presente na gestão judiciária, que se amolda com mudanças estruturais e novos contornos de controle de trabalho com a utilização de ferramentas eletrônicas ou humanas, para fins de otimização da produção judiciária.

Por fim, a moderna gestão ainda precisa continuar se aperfeiçoando para fins de promover a distribuição de justiça que atenda ao Estado Democrático de Direito, com plena conscientização de que o papel do Poder Judiciário é sem dúvida atender à sociedade de forma eficiente.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA FILHO, José Carlos de Araújo. **Processo eletrônico e teoria geral do processo eletrônico**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2012.

ARAÚJO, Luis Carlos de; MELLO, Cleyson de Moraes. **Curso do novo processo civil**. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2015.

- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: [https://www.senado.gov.br/atividade/const/con1988/CON1988\\_05.10.1988/ind.asp](https://www.senado.gov.br/atividade/const/con1988/CON1988_05.10.1988/ind.asp). Acesso em: 18 nov. 2019.
- BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em números** – relatório justiça em números 2018. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2018/08/44b7368ec6f888b-383f6c3de40c32167.pdf>. Acesso em 18 de nov. 2019.
- COSTIN, Claudia. **Administração Pública**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.
- FALCÃO, Joaquim; GUERRA, Sérgio; ALMEIDA, Rafael. **Administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: FGV, 2013.
- HESS, Heliana Coutinho. O princípio da eficiência e o Poder Judiciário. **Revista da Faculdade de Direito**. Universidade de São Paulo, 105, p. 211-239. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67899>. Acesso em: 21 nov. 2019.
- JONAS, Hans. **O princípio responsabilidade**: ensaio de uma ética para a civilização tecnológica. Rio de Janeiro: Contraponto, 2006.
- MADURO-ABREU, Alexandre (org.). **Gestão judiciária**: conteúdos e disciplina. Brasília: IABS, 2018. 263p.
- MEIRELLES, Hely Lopes; ALEIXO, Délcio Balestero; BURLE FILHO, José Emmanuel. **Direito administrativo brasileiro**. 41. ed. São Paulo: Malheiros, 2015. 959p.
- MELEU, Marcelino da Silva. **O papel dos juízes frente aos desafios do estado democrático de direito**. Belo Horizonte: Arraes, 2013.
- MELLO, Marcelo Pereira de; CALLEGARI, José Antonio. Processo judicial eletrônico: tecnologia e novo trabalho judiciário. **Revista do Tribunal Regional da 1ª Região**. ISSN 2178 5651. Rio de Janeiro, v. 23, nº 52, p. 149-154, jul./dez. 2012.
- NASCIMENTO, Edson Ronaldo. **Gestão pública**. 3. ed. revista e atualizada. São Paulo: Saraiva, 2014. 361p.



- OLIVEIRA, Clarisse Inês de; SANTOS, Patrícia Garcia dos. Processo eletrônico e *ius postulandi* – o verso e o averso da inovação tecnológica. **Revista do Tribunal Regional da 1ª Região**. ISSN 2178 5651. Rio de Janeiro, v. 23, nº 52, p. 139-147, jul./dez. 2012.
- OLIVEIRA, Luciano Lima de. A implantação da Administração Pública Gerencial no Âmbito do Poder Judiciário por meio do CNJ. **Revista Esmat**. ISSN 2177 0360. Palmas, ano 5, nº 06 (edição especial), p. 179-200, jul./dez. 2013.
- PALUDO, Augustinho. **Administração geral e pública: para auditor-fiscal da receita federal e auditor-fiscal do trabalho**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017. 489p.
- PEREIRA, Joana Carolina Lins. Desafios da magistratura contemporânea. **Revista Esmafe**, n. 18, p. 40-49, 2008. Disponível em: [https://www.jfpe.jus.br/images/stories/docs\\_pdf/biblioteca/artigos\\_periodicos/JoanaCarolinaLinsPereira/Desafios\\_revESMAFE\\_n18\\_2008.pdf](https://www.jfpe.jus.br/images/stories/docs_pdf/biblioteca/artigos_periodicos/JoanaCarolinaLinsPereira/Desafios_revESMAFE_n18_2008.pdf). Acesso em: 21 nov. 2019.
- PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter Kevin (org.). **Reforma do estado e administração pública gerencial**. 7.ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006. 316p.
- PEREIRA, Sinara Cristina da Silva; BRITO, George Lauro Ribeiro de. Um breve histórico da implantação do processo judicial eletrônico no Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins. **Revista Esmat**. ISSN 2177 0360. Palmas, ano 9, nº 14 (edição especial), p. 43-64, 2017.
- SANTOS, B. de S. **Para uma revolução democrática da justiça**, 3. ed. São Paulo: Cortez, 2011.
- SENA, Gabriel Astoni; SILVA, Edson Arlindo; LUQUINI, Roberto de Almeida. Reforma do Poder Judiciário no Brasil: uma análise a partir do modelo gerencial. **Revista de Ciências da Administração**, v. 14, n. 33, p. 68-78, ago. 2012. Disponível em: <http://www.redalyc.org/pdf/2735/273523604006.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2019.
- SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

SILVA, Tiago Antunes. Conceitos e Evolução da Administração Pública: o desenvolvimento do papel administrativo. 2017. Disponível em: <http://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/sidr/article/view/16678>. Acesso em: 16 nov. 2019.

VALENTINI, Rômulo Soares. A padronização de procedimentos no processo do trabalho e sua aplicabilidade no processo eletrônico – o constante aperfeiçoamento da prestação jurisdicional. **Revista do Tribunal Regional da 1ª Região**. ISSN 2178 5651. Rio de Janeiro, v. 23, n. 52, p. 133-138, jul./dez. 2012.

VIANNA, José Ricardo Alvarez. A função social do Poder Judiciário no Estado Democrático de Direito. **Revista Eletrônica do Curso de Direito das Faculdades OPET**. Curitiba PR, ano IX, n. 16, jan./jun. 2017. Disponível em: <http://www.anima-opet.com.br/pdf/anima16/5.Funcao-Social-do-Poder-Judiciario-no-Estado-Democratico-de-Direito-Jose-Ricardo-Alvarez-Vianna.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2019.

# EPISTEMOLOGIA DO PENSAMENTO AUTOGESTIONÁRIO

*Jacinta Brito Tavares<sup>9</sup>*

## INTRODUÇÃO

Todo fazer científico se estabelece a partir de instâncias terminológicas e conceituais. Nessa perspectiva, o conceito de autogestão vem sendo construído em um pensamento complexo, no qual múltiplos paradigmas interagem no universo de relações que elaboram o conceito, agregando questões que vão além de abordagens puramente epistemológicas ou metodológicas.

Morin (2001b) argumenta que a problemática epistemológica se baseia nas noções de pluralidade e complexidade dos sistemas físicos, biológicos e antropossociológicos, cuja compreensão requer um outro paradigma – o da complexidade –, o que, por sua vez, funda-se numa outra razão – razão aberta –, que se caracteriza por ser evolutiva, residual, complexa e dialógica. A razão é evolutiva, porque progride por mutações e reorganizações profundas (MORIN, 2001b).

Fundamentam Guillerm e Bourdet (1976) que o conceito de autogestão tem sido tratado na literatura não em sua concretude empírica, mas como negação da heterogestão, que, embora tenha sido aplicado indistintamente para referir processos de gestão que tenham determinadas características autogestionárias, não observa completamente todos os elementos consti-

---

<sup>9</sup> Servidora do Tribunal Regional Eleitoral do Tocantins desde 1993, atualmente em exercício no cargo em comissão de Coordenadora de Auditoria Interna; concludente do curso de Mestrado em Gestão de Políticas Públicas na Universidade Federal do Tocantins.

tutivos essenciais de uma autogestão, ou seja, não se constitui em negação absoluta da heterogestão, em sua oposição. Nessa perspectiva, o conceito de autogestão tem interface com a ideia de Empreendimentos de Economia Solidária (EES) e seus correlatos (fábricas recuperadas, cooperativas de trabalho) (BUSNARDO, 2006; CANÇADO, 2004; CARVALHO, 2012; DICKMANN; DICKMANN, 2015; FARIA, 2005; PEDRINI, 2000; PEDRINI; TAUILLE; RODRIGUES, 2004; VERARDO, 2003).

Os teóricos supracitados defendem que eles não constituem exatamente empreendimentos autogestionários. Nesse hiato conceitual, o conceito de autogestão dicotomizado com o de heterogestão contempla determinadas características autogestionárias, abrigando-as sob o conceito de Organizações Coletivistas de Produção Associada (OCPA) (FARIA, 2009).

As significativas mudanças nas relações de trabalho e nas formas de produção e reprodução do capital, que aconteceram desde o final da década de 1960, acarretaram um novo modelo de organização das atividades produtivas inserido em um contexto de globalização, no qual se observou no interior das indústrias a implementação de novas tecnologias físicas, as reengenharias, a terceirização e os novos modelos gerenciais, que acabaram conduzindo a outra organização do universo das relações sociais (FARIA, 1992).

Este artigo parte da questão sobre a origem do pensamento autogestionário, em um viés epistemológico, com o objetivo de revisitar os diversos conceitos e modelos de autogestão e relacioná-la com outros modelos de organização. Está estruturado nas seguintes seções: pressupostos epistemológicos do pensamento autogestionário; autogestão na gestão coletiva; autogestão, economia solidária, cooperativismo e OCPA; autogestão, produção e trabalho; e teoria e práxis na autogestão.

## 1. PRESSUPOSTOS EPISTEMOLÓGICOS DO PENSAMENTO AUTOGESTIONÁRIO

As bases epistemológicas da autogestão aqui elucidadas encontram seus fundamentos na obra de Proudhon, que foi revisitada por Mattos (2008). O teórico reconhecido como o pai da autogestão crítica a apropriação que ocorre em vários níveis de alienação capitalista estatal ou mista, revelando-se como um crítico da burocracia.

Ainda fundamenta Mattos (1980) que a preocupação de Proudhon centra-se na criação de uma ciência social e um socialismo científico, de onde emergem os objetivos fundamentais do Socialismo; ou seja, a constituição da ciência social será feita pela sociedade trabalhadora, que compreende a sociedade real, que se apresenta alienada pela sociedade oficial.

Para Proudhon *apud* Mattos (2008), a constituição da ciência social será feita depois que a sociedade real houver produzido a razão e a experiência social.

A *epistémé* da autogestão funda-se no pensamento de que o ser coletivo deve erigir progressivamente um socialismo autogestionário e que as leis sociais não resultam do arbítrio de uma vontade particular ou de uma vontade geral, que seria a soma das vontades particulares.

Nessa perspectiva, fundamenta-se que a autogestão plena somente pode ser concebida no plano social, como um modo de produção. Essa ideia fomenta a concepção de que no modo de produção capitalista os empreendimentos chamados de autogestionários não constituem uma autogestão, mas OCPA, que assimilam características autogestionárias, representando, assim, formas de resistência ou modelos alternativos de organização do trabalho.

O conceito de autogestão é uma abstração que se faz necessária para negar o conceito de heterogestão, cujos elementos constitutivos se antagonizam nas práticas das unidades produtivas autogeridas, embora não sejam suficientes para determinar as mudanças na estrutura de reprodução sociometabólica do capital (MÉSZÁROS, 2002).

Como a autogestão é um projeto de superação do modo capitalista de produção, a autogestão social é, pois, um modo de produção, um sistema de relações sociais coletivista de produção das condições materiais de existência que, como tal, se define como um projeto de superação do sistema de capital, exercendo um verdadeiro “socialismo democrático” (FARIA, 2017).

No entender de Faria (2017), a autogestão social não se encerra numa doutrina, uma vez que ela deve ser resultado de uma prática, de um projeto político que se opõe não apenas à heterogestão e ao sistema de capital, como também ao espontaneísmo, à social democracia e ao socialismo burocrático de Estado. Concebendo uma pluralidade de sentidos para o termo autogestão, Rosanvallon (1979) o define através de seis “lingua-

gens”, abordagens ou concepções que se interfaceiam em um *continuum* que atravessa, no seu entender, todas as dimensões da autogestão.

Numa linguagem tecnocrata, ele trata a autogestão como um modelo de gestão descentralizada de empresas que quebra os esquemas de organização centralizada e hierárquica; sendo, pois, a democratização da gestão, a “versão socialista da gestão participativa por objetivos” (ROSANVALLON, 1979).

Já numa abordagem libertária, autogestão representa a recusa do Estado e de toda a autoridade e que cultiva a democracia direta contra as formas de representação e delegação. Numa concepção comunista, autogestão designa uma finalidade como sendo a forma acabada do socialismo, o ponto mais alto da história. Utilizando-se de uma linguagem conselheirista, Rosanvallón (1979) entende a autogestão como uma sociedade definida pelo poder exercido pelos conselhos operários, sendo a sociedade dos conselhos que expressa o poder dos produtores, ou seja, o poder social dos produtores associados.

Em uma abordagem humanista, autogestão é uma forma de ser, referindo-se mais à “mentalidade” e ao comportamento do que a uma forma de poder.

Numa perspectiva científica, autogestão é a projeção sobre a sociedade das leis de funcionamento do organismo social vivo; a aspiração de uma sociedade em que a funcionalidade das relações sociais se sobrepõe a todas as formas de dominação e hierarquia (ROSANVALLON, 1979).

Por sua vez, Faria (2017), criticando as perspectivas de leitura da autogestão de Rosanvallón, apresenta uma visão de autogestão plena ou social, a partir dos seguintes pilares: (i) uma nova concepção que não pretende reabilitar o socialismo, mas que objetiva defini-lo em outros termos: socialismo democrático; (ii) definitivamente democrática e realista e que, portanto, atua sobre as dificuldades, os problemas e a complexidade do exercício democrático do poder coletivo; (iii) a apropriação social dos meios de produção e dos meios de poder e de gestão social por parte de toda a sociedade, coletivamente; (iv) ao mesmo tempo, um objetivo dos produtores e uma estratégia de superação revolucionária (qualitativa) das relações sociais e de produção; (v) um novo modo de produção e gestão social; (vi) a vinculação entre o desenvolvimento e o modo autônomo de produção, estabelecendo uma relação integrada entre as atividades eco-

nômicas e as sociais; (vii) a forma de organização coletiva da sociedade em todas as suas esferas econômicas, sociais, jurídicas e políticas; e (viii) a superação de uma sociedade de classes.

Outro aspecto de determinante contribuição para o pensamento autogestionário de Proudhon é a unidade da matéria e da ideia, integrada pelo trabalho, através da qual a sociedade se educa e se emancipa.

Nessa perspectiva, Cançado, Pereira e Tenório (2015) acentuam que os diversos tipos de gestão usados na atualidade são representações de um processo histórico de quebra de poder, que teve sua centralização inicial no Estado, passando pelo mercado e chegando à sociedade. Segundo eles, os distintos tipos de gestão coexistem, porém expressam interesses diferentes, demonstrando a complexidade dos conflitos no mundo atual entre Estado, Mercado e Sociedade. Dessa forma, evidenciam que o elemento central da gestão social é a tomada de decisão coletiva sem coerção, ou seja, atenta para a necessidade de a decisão coletiva ser tomada livre de coerções.

## 2. AUTOGESTÃO NA GESTÃO COLETIVA

No momento de ascendência conceitual, a autogestão tem sido atravessada por experiências de organização autônoma de trabalhadores no interior do capitalismo, com o objetivo de definir a gestão própria e independente de organizações capitalistas. Nenhuma espécie de autogestão pode instalar-se em organizações inseridas no sistema de capital, uma vez que este tem experiências peculiares que não implicam e nem pressupõem uma autogestão no âmbito da organização social. São dicotômicos pela sua natureza prática e conceitual os territórios do capitalismo e do processo autogestionário, uma vez que as ações e relações por ela estabelecidas não se dão em meio ao espaço vazio, isto é, todo o tempo será necessário estabelecer relações de (inter)dependência – ou mesmo de enfrentamento (autogestão como antítese) – com o mundo capitalista em que se encontra (FARIA, 2017).

A análise de Christoffoli (2000) mostra como características das organizações autogeridas o controle sobre os processos de investimento e acumulação, a eleição e demissão de seus dirigentes e representantes; a definição das formas de punição e recompensa; e a tomada de decisões a

respeito do planejamento e execução da produção e sobre a distribuição de renda nas organizações.

### 3. AUTOGESTÃO, ECONOMIA SOLIDÁRIA, COOPERATIVISMO E OCPA

A história da luta dos trabalhadores contempla concepções distintas que interagem e friccionam entre si ao longo do tempo, tais como: a economia solidária como um novo modo de produção que se ergue paralelamente ao modo capitalista de produção como sua oposição; o cooperativismo, como um movimento que se desenvolve no interior do capitalismo, integrando-se a ele com uma forma diferenciada de organização na realização de atividades associadas ou complementares; e as OCPA, como as fábricas recuperadas ou as fábricas-cooperativas de trabalhadores, que são rupturas no interior da forma de produção capitalista, mas não constituem uma nova maneira de produção, senão uma contradição da forma de organização tipicamente capitalista de trabalho e produção.

Singer (2004) e Singer e Souza (2000) discordam do conceito exposto de OCPA e endossam o conceito de economia solidária e cooperativismo. Segundo Singer (2004), a concepção de economia solidária é atravessada por controvérsias de ordem histórica e teórico-conceitual. Historicamente, ela não foi um projeto político dos trabalhadores em direção à sua emancipação (MENEZES, 2007).

A economia solidária se enquadra como um projeto de desenvolvimento local sustentável com o objetivo de subsidiar grupos e locais desprovidos das políticas públicas. Com outra concepção, a economia solidária é uma forma de produção fundada na mobilização e organização de trabalhadores que buscam sua inserção no mundo do trabalho, respaldados na autogestão, cooperação, participação e solidariedade. Nesse sentido:

O termo economia solidária [...] abrange uma série de experiências organizacionais, de associação livre em atividades econômicas, para fins de assegurar a sobrevivência dos trabalhadores e de enfrentar problemas comuns, de interesse coletivo. [...]. Ao desenvolverem a gestão coletivamente, os trabalhadores são estimulados a exercerem sua cidadania (SCHÜTZ; GAIGER, 2006, p. 56-57).



Dentre as diversas lógicas que fundamentam a economia solidária está a autogestão, como princípio fundante, uma vez que a organização coletiva é a principal premissa para o modelo de gestão desse tipo de empreendimento, como fundamenta Singer:

A autogestão tem como mérito principal não a eficiência econômica (necessária em si), mas o desenvolvimento humano que proporciona aos praticantes. Participar das discussões e decisões do coletivo, ao qual está associado, educa e conscientiza, tornando a pessoa mais realizada, autoconfiante e segura. É para isso que vale a pena se empenhar na economia solidária (SINGER, 2002, p. 21).

Segundo Cançado (2007), no Brasil o conceito de autogestão é tratado como uma das características dos empreendimentos da economia solidária, em que a autogestão é concebida como a participação dos membros na tomada de decisão relativa a seu empreendimento. Nesse aspecto, a autogestão se aproxima da gestão democrática, pois nela também estão a pessoalidade do voto e a posse coletiva dos meios de produção.

A economia solidária é uma manifestação dos movimentos sociais na busca de transformação silenciosa, paradigmática e pragmática da sociedade, em um contexto de atualização e complexidade que se presencia na democracia, levando os trabalhadores a se deslocarem da heterogestão para a autogestão, assumindo a democracia como modo de vida. Ou seja:

Democracia como modo de vida é garantir o acesso e a tomada de consciência das populações em geral de seus direitos e deveres da cidadania, para alcançar uma cidadania ativa e plena, a construção de sujeitos livres e com capacidade de decisão, lutando pelo objetivo permanente de resgatar o humano (WANDERLEY, 2010, p. 34).

Nessa perspectiva é que o conceito de desenvolvimento sustentável se insere no âmbito da autogestão, revisitando, assim, o conceito de sustentabilidade. A ideia de sustentabilidade contempla, segundo Dely (1996), citado por Buarque (1996), os seguintes objetivos: a) respeitar a escala que o planeta possa sustentar a longo prazo; b) assegurar a eficiência no uso dos recursos; c) assegurar a equidade na distribuição. Dessa forma, a sus-

tentabilidade deve buscar o equilíbrio não da riqueza, mas das condições de vida, da igualdade e da dignidade não só da pessoa humana, mas das condições de vida do humano e do não humano, onde os não ricos devem ter acesso às condições de vida em pé de igualdade com os ricos, o que caracteriza um assentamento na lógica da desordem, construindo uma nova ordem, que obedeça à lógica da ecosolidariedade, da teosolidariedade e da antroposolidariedade.

Fundamenta Cançado (2004) que o cooperativismo, ou melhor, a cooperativa é uma outra forma de organizar o trabalho e distribuir os resultados. As diferenças que emergem entre cooperativas e as demais empresas caminham no sentido da autogestão e da valorização da pessoa e do seu trabalho, distanciando-se da contratação de mão de obra. No que se refere à realidade do Brasil, argumenta o autor:

Trazendo esta discussão mais especificamente para o Brasil, onde o cooperativismo é regido pela Lei 5.764/71, a autogestão é praticamente inviabilizada juridicamente, pois esta Lei exige que a cooperativa delimite seu objeto de atuação e a entrada de novos cooperados está estreitamente vinculada a este objeto (CANÇADO, 2004, p. 41).

Singer (2000), reconhecendo a economia solidária como novo modo de produção, entende que ela não constitui uma propriedade social dos meios de produção e um planejamento democrático e integrado da economia, mas um conjunto de empreendimentos isolados de trabalhadores associados em núcleos de produção e serviço e, portanto, diferentes das cooperativas empresariais das OCPA.

Nesse sentido, para Carleial, a solidariedade é um fenômeno social no qual prevalecem interesses comuns e responsabilidades recíprocas, ou seja, um fenômeno que “considera que tanto concorrência como solidariedade estão presentes na natureza e, portanto, poderiam ser entendidos como elementos naturais, presentes em qualquer sociedade” (CARLEIAL, 2008, p. 10).

O conceito do autor permite elucidar duas questões fundamentais: que economia e solidariedade são termos e conceitos não complementares e que a ação solidária ou a prática da solidariedade entre trabalhadores no interior de um empreendimento não é suficiente para se falar em economia solidária (FARIA, 2017).

França Filho e Laville (2004), reconhecendo que a economia solidária vai além do cooperativismo, por contemplar iniciativas associativas, como Organizações Não Governamentais (ONGs) e fundações, propõem uma nova concepção de economia solidária, distanciando-a da “economia real” e concebendo-a como uma economia plural, em detrimento de uma economia de mercado.

Confrontando as ideias em torno da autogestão e de economia solidária, embora compreendidos como um projeto de um novo modo de produção, os empreendimentos de economia solidária não são autogestionários, mesmo que partilhem características comuns. Para Faria (2009), o que se denomina genericamente autogestão das unidades produtivas é definido de modo mais rigoroso e preciso como OCPA, embora não se trate da organização do trabalho associado, conforme definido por Marx (1977), mas de uma forma particular e singular de organizar coletivamente e de maneira associada à produção de mercadorias que circularão no mercado capitalista. Como estas estão inseridas no modo de produção capitalista, se estabelecem de maneira contrária às formas heterogeridas da organização capitalista de trabalho. Faria considera as OCPA como formas inacabadas de transição para uma autogestão social, levando em conta o processo de construção histórica.

Os termos autogestão e cooperativas autogestionárias têm sido empregados de forma incoerente, por contemplar experiências incompatíveis com a concepção mais abstrata de autogestão, tais como: (i) hierarquia; (ii) distinção de remuneração não pela quantidade de trabalho empregado, mas por lugar e por função no processo; (iii) centralização das decisões; (iv) distribuição de “sobras” e não obediência ao princípio de “a cada um segundo sua contribuição e suas necessidades”, entre outros (CHAVES, 2007).

Nesse diapasão, Cançado (2004) sugere o termo Autogestão Funcional para contemplar a ideia de que a autogestão é um processo em constante construção na organização, ou seja, a autogestão funcional estaria prevista no próprio conceito de autogestão (CANÇADO, 2004). Segundo o autor, a autogestão funcional é possível, na medida em que todos queiram participar e participem efetivamente da tomada de decisão (autogestão plena). Existe o espaço para participar e existem também os instrumentos de participação (reuniões e assembleias da cooperativa e dos

próprios núcleos) (CANÇADO, 2004). Entendendo que a autogestão funcional é uma das fases na construção da autogestão, ela se estabelece como um ponto de inflexão nesta trajetória, pois se a fase da autogestão funcional demora muito tempo para ser superada e/ou o grupo crítico é pouco numeroso em relação ao total de cooperados, a organização pode se desviar do seu caminho rumo à autogestão (CANÇADO, 2004).

A interface entre autogestão, economia solidária e OCPA é fundada por características gerais comuns, mas principalmente atravessada por peculiaridades específicas. A OCPA estrutura-se sob uma base organizacional que: (i) valoriza a participação coletiva de seus membros (produtores) no processo decisório; (ii) enfatiza o controle pelos produtores do processo de produção, a colaboração e a solidariedade quanto aos seus projetos e resultados; (iii) adota procedimentos caracteristicamente autogestionários no nível das unidades produtivas (autogestão parcial ou restrita) ou, o que é a mesma coisa, a gestão coletivista de produção, como sua característica diferencial; (iv) estabelece como princípio a partilha das responsabilidades em todas as instâncias ou fases do processo de produção e a adoção de critérios de remuneração dos produtores segundo sua participação proporcional ao trabalho aplicado na formação/elaboração do produto e/ou de acordo com suas necessidades individuais. O caráter associativo desses empreendimentos não confere qualquer garantia de contraposição às regras operacionais da estrutura capitalista (MÉSZÁROS, 2002).

Essas características favorecem a dicotomização entre autogestão e economia solidária e OCPA; uma como modo de produção (autogestão social); outra como tipo de organização (EES) e a outra como forma de produção e gestão (OCPA). Portanto, a implementação de um modo de produção requer planejamento e construção prévia de um novo modo material de produção, que se adéque e atenda às necessidades, condicionado a um conjunto do processo de produção social, que seja ao mesmo tempo requisito e vetor de toda nova formação social (GODELIER, 1981).

#### 4. AUTOGESTÃO, PRODUÇÃO E TRABALHO

A releitura de Lia Tiriba (2008) encaminha-se para conceber o trabalho como instrumento de diálogo do ser humano com a natureza e de diálogo interior. É através do trabalho que os humanos transformam sua

própria natureza, através da construção de sentidos, de cultura, de processamentos e de fazeres no mundo natural e social. A pluralidade de estratégias para construção e reconstrução das diversas realidades é elaborada historicamente pelos grupos e classes sociais com todas suas variáveis.

O trabalho é organizado em diversos espaços e tempos históricos mediante estruturação e conformação das condições materiais e imateriais da produção de bens e serviços, considerando-se o objeto sobre o qual se trabalha, matéria bruta ou matéria-prima; a disposição das máquinas e equipamentos; as condições físicas do local do trabalho; meios de trabalho e as formas de dispêndio da força de trabalho para a transformação do mundo natural em coisas úteis para os seres humanos (TIRIBA, 2008).

Dois perspectivas de análise fundamentam o processo do trabalho; a histórica e a de produção. Ciavatta ressalta que:

[...] enfocando o trabalho na sua particularidade histórica, nas mediações específicas que lhe dão forma e sentido no tempo e no espaço, podemos apreendê-lo ou apreender o mundo do trabalho na sua historicidade, seja como atividade criadora, que anima e enobrece o homem, seja como atividade histórica, que pode ser aviltante, penosa ou que aliena o ser humano de si mesmo, dos outros e dos produtos de seu trabalho na forma de mercadoria (CIAVATTA, 2007, p. 43).

Numa perspectiva de produção, como estratégia de sobrevivência e/ou de construção de novas relações produtivas no âmbito de toda sociedade, o trabalho associado pressupõe a propriedade ou a posse dos meios de produção, a divisão igualitária do excedente de trabalho e a instalação de mecanismos de decisão coletiva no interior da unidade produtiva (TIRIBA, 2008).

No território de autogestão, como projeta Bruno (1990, p. 37), as “[...] práticas autogestionárias têm que realizar uma alteração profunda nas relações de trabalho, destruindo os processos de valorização do capital”, pois embora muito utilizado pelos empresários, não se confundem com autogestão as práticas capitalistas de organização de equipes de trabalhadores em “grupos autônomos”, “semiautônomos”, “ilhas de produção”, e outras tecnologias toyotistas de produção e gestão da força de trabalho (TIRIBA, 2008).

A autogestão enquanto modelo político, econômico e filosófico de gestão assimila o sentido de uma forma de organização social em que os sujeitos têm autonomia e autodeterminação na gestão do trabalho e em todas as instâncias das relações sociais, respaldados nos pressupostos da propriedade comum e da posse dos meios de produção da vida social e, por conseguinte, do controle coletivo e soberano das relações que os grupos sociais estabelecem com a natureza e entre si no processo de produção da existência humana (TIRIBA, 2008).

Segundo Cançado (2007), o conceito de autogestão é tratado como uma das características dos empreendimentos da economia solidária. Nessa perspectiva, a autogestão é concebida como a participação dos membros na tomada de decisão relativa a seu empreendimento. Nesse aspecto, a autogestão se aproxima da gestão democrática, pois nela também estão a pessoalidade do voto e a posse coletiva dos meios de produção (CANÇADO, 2007). Nesse sentido:

A tomada de decisão por meio do entendimento, no debate público e não a negociação no significado utilitário da expressão, aproximando-se da ação comunicativa habermasiana. Essas condições são interdependentes, porque, se a decisão for realmente coletiva, a não coerção é singular ao método e o entendimento (sem negociação) deverá ser o caminho (CANÇADO; PEREIRA; TENÓRIO, 2015, p. 6.).

No nível da atividade produtiva, a autogestão coletiva de trabalho se define como modo de gestão, cujo fundamento básico são as relações de igualdade e a valorização do trabalhador, em detrimento do processo de alienação direta do trabalho ao capitalista particular. Dessa forma, expande e estimula a difusão do conhecimento sobre o processo de trabalho, destruindo a hierarquização vertical para uma tomada de consciência da responsabilidade coletiva pelo sucesso ou insucesso do empreendimento.

Nessa abordagem se estabelece a estreita relação de trabalho, produção e autogestão, ressignificando a ideia de gestão, uma vez que aqui ela é tratada como um modelo de interação e coordenação de sujeitos autores de ideias e atores de uma prática coletiva e corresponsável.

## 5. TEORIA E PRÁTICA NA AUTOGESTÃO

Os conceitos de autogestão corroboram a prática da economia solidária, contemplando uma pluralidade conceitual para denominar várias formas de organização e sistemas sociais, formas de Estado, de associações sindicais e de gestão de programas públicos. Para Ferraz e Dias (2008), embora a ideia da autogestão tenha emergido da Sociologia, tem sido atravessada por novas ressignificações no interior de outras áreas de conhecimento, como da Administração, que evidencia, na prática, o seu caráter financeiro.

Para delimitar a autogestão dentre os outros fenômenos correlatos, como economia solidária, cooperação, associação, dentre outros, Guillerme e Bourdet (1976) elaboraram um *continuum* autogestionário, compreendido por três níveis de autogestão, que vai desde a participação, co-gestão, controle operário e cooperativas, até chegar à autogestão plena. Para eles, a participação é o processo de inserção de um membro em um grupo já existente com estrutura e finalidade própria, em que o membro inserido se agrega individualmente e colabora na execução de uma tarefa com plena aceitação e controle parcial, mas sem a ideia de benefício comum, o que não caracteriza a autogestão, uma vez que não se descarta a relação entre executante e dirigente.

Na última instância está a autogestão como marca radical de transformação econômica e também política, já que desconstrói a ideia de política como gestão reservada a uma casta de políticos, para construir um novo significado, que segundo Guillerme e Bourdet (1976, p. 76) passou a definir “a manipulação sem intermediários e em todos os níveis, de todos os ‘seus negócios’ por todos os homens”. Nesse diapasão em que se encontra a autogestão como uma ideia antecipadora de realidades futuras que se constrói coletivamente, não se pode estabelecer como modelo, nem como lei, mas como princípios norteadores que merecem reflexões continuamente para serem utilizadas e deliberadas por cada coletividade para atender às suas necessidades.

A autogestão perpassa por uma reestruturação do poder e da estrutura organizacional, evidenciando a distribuição equitativa do capital, a negação das hierarquias e a instituição de modos de organização do trabalho que conciliam o pensar com o agir (CHRISTOFFOLI, 2000).

Conforme Pinheiro e Paula (2016), embora a observância desses princípios pareça majoritária, existem diferenças na literatura, principalmente no que se refere às tomadas de decisão e aos modos de remuneração na prática da autogestão. Os autores acentuam que, no que diz respeito aos processos de decisão, há uma crença sustentada nos princípios cooperativistas de Rochdale, de que a ideia de um homem e um voto representa um avanço na gestão democrática das organizações solidárias, principalmente ao se levar em consideração que nas organizações tradicionais não há votações, e quando ocorrem, limitam-se à repartição “das migalhas do poder”. Gutierrez (1988) *apud* Pinheiro e Paula sustenta que a utilização das eleições como um meio de resolver divergências ou tomar decisões pode ser problemática para um contexto que visa à autogestão, por buscar soluções rápidas e prontas, pois os membros podem se acostumar a esperar que alguém encontre as soluções para os seus problemas, ao invés de buscarem suas próprias soluções.

Estabelecer consenso é a medida mais coerente para se realizar autogestão, mas este não pode ser entendido como a decisão de uma maioria e, sim, através da tomada de consciência de tudo o que ocorre e da busca por oportunidades contínuas de autorreflexão e críticas. Diversos autores (DORNELLES; DELLAGNELO, 2003; MORAIS *et al.*, 2009; TOLEDO, 2008; MISOCZKY *et al.*, 2008; SORBILLE, 2000; MARTINEZ, 2005) concordam com os argumentos de Rothschild (1979), de que a autogestão deve basear-se na criação e consolidação de valores substantivos compartilhados, que permitam certa previsibilidade e cálculo de expectativas, o que pode possibilitar que cada membro tenha autonomia para decidir individualmente, prestando, em seguida, contas ao coletivo.

Numa concepção adversa, a literatura sobre organização autogestionária do trabalho resgata o caráter de unificação das atividades operacionais e administrativas, e a distribuição e participação equitativa do poder, uma vez que não compactua com a ideia de ser impossível constituir práticas coletivas nas organizações.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A compreensão da epistemologia do pensamento autogestionário é atravessada por intercessões de outros pensamentos que são contemplados pelo conceito de economia solidária, formando o hiato conceitual com o



de heterogestão e se abrigando sob o conceito de Organizações Coletivistas de Produção Associada.

O pensamento gestor encontra sua episteme numa sociedade organicamente autônoma nutrida por funções econômicas de produção e funções políticas, constituindo um grupo autoadministrado, coordenado e não hierarquizado.

Os conceitos de autogestão contemplam os conceitos de economia solidária, denominando várias formas de organização e sistemas sociais, formas de Estado, de associações sindicais e de gestão de programas públicos. Assim, as práticas de autogestão determinam mudanças nas relações de trabalho, em detrimento da valorização do capital.

Numa perspectiva política, econômica e filosófica, a autogestão se estabelece como uma forma de organização social, cujos sujeitos são autônomos e gozam de autodeterminação na gestão do trabalho e em todos os seguimentos das relações sociais, fundada no princípio da propriedade comum e da posse dos meios de produção da vida social, o que culmina com o controle coletivo e soberano das relações dos grupos sociais com a natureza e entre si, para a produção da vida humana.

Portanto, a episteme da autogestão tem origem na ideia de superação das relações de produção capitalistas e a constituição do socialismo, caracterizando-se pela atividade econômica de propriedade coletiva dos meios de produção de bens e serviços e pela cooperação ativa dos trabalhadores para a tomada de decisões da organização.

## REFERÊNCIAS

BRUNO, L. **O que é autonomia operária**. São Paulo: Brasiliense, 1990.

BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário de política**. Brasília, DF: Universidade de Brasília, 1986.

BUARQUE, C. **Modernidade, desenvolvimento e meio ambiente**. Brasília: IBAMA, 1996. (Série meio ambiente em debate, n. 2.)

BUSNARDO, E. A. Autogestão em construção: uma cooperativa de construção civil do Rio de Janeiro. **Cadernos de Psicologia Social do Trabalho**, v. 9, n. 1, p. 53-71, 2006.

- CANÇADO, A. C. **Autogestão em cooperativas populares**: os desafios da prática. 2004. 134 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal da Bahia, Salvador.
- CANÇADO, A. C. **Incubação de cooperativas populares**: metodologia dos indicadores de incubação. Palmas: NESol/UFT, 2007.
- CANÇADO, A. C.; PEREIRA, J. R.; TENÓRIO, F. G. (org.) **Gestão Social**: epistemologia de um paradigma. 2. ed. Curitiba: CRV, 2015.
- CARLEIAL, L. M. F. Economia solidária: utopia transformadora ou política pública de controle social? **Revista de Estudos de Direito Cooperativo e Cidadania**, n. 2, p. 9-40, 2008.
- CARVALHO, M. C. **Autogestão, economia solidária e cooperativismo**: uma análise da experiência política da Associação Nacional de Trabalhadores e Empresas de Autogestão. 2012. 119 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora.
- CHRISTOFFOLI, P. I. **O desenvolvimento de cooperativas de produção coletiva de trabalhadores rurais no capitalismo**: limites e possibilidades. 2000. 338f. Dissertação (Mestrado em Administração) – UFPR.
- CIAVATA, M. (org.) **Memória e temporalidades do trabalho e da educação**. Rio de Janeiro: Lamparina: FAPERJ, 2007.
- DICKMANN, I.; DICKMANN, I. Cooperativa habitacional autogestionária: construindo alternativas coletivas. *In*: DICKMANN, I.; DICKMANN, I. (org.). **A questão da habitação popular**. Curitiba: Base, 2015.
- DORNELLES, S. B.; DELLAGNELO, E. H. Autogestão e racionalidade substantiva: a Bruscor – Ind. e Comércio de Cordas e Cadarços Ltda. – em análise. *In*: XXVII ENANPAD, 27. 2003, Atibaia. **Anais [...]**. Atibaia, 2003.
- FARIA, J. H. **Relações de poder e formas de gestão**. Curitiba: Criar, 1985.

- FARIA, J. H. **Comissões de fábrica: poder e trabalho nas unidades produtivas.** Curitiba: Criar, 1987.
- FARIA, J. H. **Tecnologia e processo de trabalho.** Curitiba: Editora UFPR, 1992.
- FARIA, J. H. **Organizações solidárias, organizações coletivistas e auto-gestão: formas de resistência ou alternativas de trabalho?** Curitiba: EPPEO, 2006. (Working Paper).
- FARIA, M. S. **Autogestão, cooperativa, economia solidária: avatares do trabalho e do capital.** 2005. 399 f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-graduação em Sociologia Política, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.
- FARIA, M. S. **Gestão participativa: relações de poder e de trabalho nas organizações.** São Paulo: Atlas, 2009.
- FARIA, M. S. Autogestão, economia solidária e organização coletivista de produção associada: em direção ao rigor conceitual. **Cad. EM-BRAPE.BR.** Rio de Janeiro, v. 15, n. 3, Artigo 05, jul./set. 2017.
- FERRAZ, D.; DIAS, P. Discutindo autogestão: um diálogo entre os pensamentos clássico e contemporâneo e as influências nas práticas autogestionárias da economia popular solidária. **Revista O&S**, v. 46, n. 15, jul./set. 2008.
- FRANÇA FILHO, G. C.; LAVILLE, J.-L. **A economia solidária: uma abordagem internacional.** Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2004
- GUILLERM, A.; BOURDET, Y. **Autogestão: uma mudança radical.** Rio de Janeiro: Zahar, 1976.
- GUTIERREZ, G. Autogestão de empresas: considerações a respeito de um modelo possível. **Revista de Administração de Empresas**, v. 28, n. 2, p. 56-75, abr./jun. 1988.
- MARX, K. **Contribuição à crítica da economia política.** São Paulo: Martins Fontes, 1977.
- MENEZES, M. T. C. G. **Economia solidária: elementos para uma crítica marxista.** Rio de Janeiro: Gramma, 2007.

- MÉSZÁROS, I. **Para além do capital:** rumo a uma teoria da transição. São Paulo: Bomtempo, 2002.
- MORIN, E. **Ciência com consciência.** Tradução de Maria D. Alexandre e Maria Alice Sampaio Dória. 5. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001b.
- MORIN, E.; ALMEIDA, M. C.; CARVALHO, E. A. (org.) **Educação e complexidade:** os sete saberes e outros ensaios. São Paulo: Cortez, 2002.
- PEDRINI, D. M.; SOUZA, A. R. (org.). **A Economia Solidária no Brasil:** a autogestão como resposta ao desemprego. São Paulo: Contexto, 2000.
- ROSANVALLON, P. **La autogestión.** Madrid: Editorial Fundamentos, 1979.
- SCHÜTZ; G. D.; GAIGER, L. I. O mister de reaprender os vínculos entre a economia e a vida social. *In:* ZART, L. L.; SANTOS, J. C. (org.). **Educação e Sócio-economia Solidária.** Cáceres/MT: Unemat, 2006.
- SINGER, P. **Introdução à Economia Solidária.** São Paulo: Perseu Abramo, 2002.
- SINGER, P.; SOUZA, A. R. (org.). **A economia solidária no Brasil:** a autogestão como resposta ao desemprego. São Paulo: Contexto, 2000.
- TIRIBA, L. Cultura do Trabalho, autogestão e formação de trabalhadores associados na produção: questões de pesquisa. **Revista Perspectiva.** Florianópolis, v. 25, n. 1, jan./jun. 2004.
- VERARDO, L. Economia solidária e autogestão. **Proposta**, n. 98, p. 56-61, 2003.
- WANDERLEY, L. E. W. **Educação popular:** metamorfoses e veredas. São Paulo: Cortez, 2010.

# A ADMISSIBILIDADE DE UM GOVERNO DIGITAL NO BRASIL E SEUS IMPACTOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

*Patrícia Verônica Nunes Carvalho Sobral de Souza*<sup>10</sup>

*Stênio Luiz Paixão Dória de Freitas*<sup>11</sup>

## INTRODUÇÃO

Levando em consideração o fato de que a implementação de um governo digital no Brasil torna-se uma realidade plausível e que talvez seja uma questão de tempo até a realização do mesmo, é necessário ponderar sobre a real admissibilidade de tal governança. Ao se ressaltar a necessidade do cumprimento do princípio da eficiência governamental, devem ser ponderados os eventuais riscos, benefícios e eventuais problemáticas relacionadas ao governo digital.

No decorrer das últimas décadas, as denominadas tecnologias de informação e comunicação (TICs) tornaram-se mais presentes e influentes na sociedade, sendo utilizadas como ferramentas intrínsecas à sociedade

---

10 Pós-Doutora em Direito; Doutora em Direito Público pela Universidade Federal da Bahia - UFBA; Doutora em Educação; Mestre em Direito Público pela Universidade Federal de Sergipe - UFS.

11 Estudante do Curso de Graduação em Direito pela Universidade Tiradentes (UNIT); membro do Grupo de Pesquisa em Direito Público, Educação Jurídica e Direitos Humanos (DPE-JDH/UNIT/CNPq).

contemporânea, ao ponto de que as mesmas têm o potencial de revolucionar a forma tradicional de implementação do modelo governamental e de suas funções, auxiliando no bem-estar social. Ainda assim, há de se discutir a questão do *compliance* num âmbito público, bem como a *accountability* democrática e a necessidade de capacitar a população brasileira para melhor se adequar num cenário digital. O objetivo principal desta revisão de literatura é estudar a admissibilidade da digitalização do governo. Os objetivos secundários são esmiuçar as questões e conceitos envolvidos em um governo digital; abordar as principais ferramentas utilizadas numa governança digital e discutir acerca dos eventuais impasses na implementação do governo digital.

O presente artigo caracteriza-se como um estudo descritivo e explicativo, com uma abordagem qualitativa. A natureza da pesquisa é aplicada, utilizando-se de fontes bibliográficas e documentais e de uma epistemologia positivista. Justifica-se a propositura deste estudo pela pertinente e atual questão da implementação do governo digital em âmbito nacional.

## 1. GOVERNO DIGITAL

Antes de se aprofundar em todos os pormenores envolvendo TICs, governança digital e *compliance*, com o último sendo abrangido posteriormente, faz-se necessária a conceituação dos mesmos, uma vez que o entendimento destes termos deve ser claro. Assim sendo, no final do século XX, a internet emergiu como uma das principais tecnologias que viria revolucionar a sociedade de forma brusca, sendo discutida por Peruzzo e Brittes:

A internet possibilita a circulação de mensagens independente de territórios geográficos, de tempo, das diferenças culturais e de interesses, sejam eles econômicos, culturais ou políticos, globais, nacionais ou locais. Traz a possibilidade de alterar o sistema convencional de tratamento da informação, antes atividade por excelência concentrada nos agentes profissionais vinculados à mídia tradicional, ao viabilizar a produção de conteúdos endógenos e sua transmissão sem fronteiras, pelos próprios agentes sociais (PERUZZO; BRITTES, 2002, p. 46).

A internet fez parte de um grupo mais abrangente de ferramentas destinadas à integração social (PINHEIRO, 2020) e as TICs foram conceituadas por Rodrigues (2016, p. 15) “como o conjunto total de tecnologias que permitiram a produção, o acesso e a propagação de informações, assim como tecnologias que permitiram a comunicação entre pessoas”. Dessa forma, o governo digital, eletrônico ou e-gov seria um sistema ou modelo que buscaria melhorar a eficiência organizacional, incrementando o desempenho e a interação entre governo e cidadão por meio das TICs (PAOLI; LEONE, 2015); também consideradas ferramentas que teriam o intuito de auxiliar a entidade estatal e sua relação com a população (BRAGA; ALVES; FIGUEIREDO; SANTOS, 2008).

Portanto, o governo digital teria sido uma ‘evolução necessária’ para o Estado, fazendo com que o cidadão comum pudesse melhor interagir e, caso quisesse, interferir até certo ponto no seu governo (ALVES; FIGUEIREDO, SANTOS, 2008). Pierre Lévy afirmou que:

Graças à nova rede de comunicação global, a própria natureza da cidadania democrática passa por uma profunda evolução que, uma vez mais, a encaminha no sentido de um aprofundamento da liberdade: desenvolvimento do ciberativismo à escala mundial, organização das cidades e regiões digitais em comunidades inteligentes, em ágoras virtuais, governos eletrônicos cada vez mais transparentes ao serviço dos cidadãos e voto eletrônico (LÉVY, 2002, p. 30).

Diante do exposto, ficou claro o potencial do governo digital como ferramenta intrinsecamente ligada à evolução da sociedade e dos serviços públicos, mas também para garantir a inclusão, a participação e a prestação de contas (PINHEIRO, 2020).

## 2. PRINCIPAIS FERRAMENTAS E PILARES PARA O GOVERNO DIGITAL

Ao introduzir o *compliance*, foi necessário ressaltar que sua participação na Administração Pública auxiliou na organização e sistematização de procedimentos de governança (OLIVEIRA; NUNES, 2017). De modo geral, o mesmo pôde ser entendido, de acordo com o Conselho Adminis-

trativo de Defesa Econômica (CADE), como certas medidas internas que tentariam diminuir ou evitar os riscos de violação às leis provenientes de atividade praticada por um agente econômico e de qualquer um de seus associados ou colaboradores (CADE, 2016). Ainda assim, não se pode confundir o *compliance* com o simples cumprimento de regras formais e informais, sendo, então, o seu alcance bem mais amplo (OLIVEIRA; NUNES, 2017).

No âmbito aqui discutido, o *compliance* no setor público seria uma conexão direta da entidade estatal com certas ferramentas. Kissler e Heidemann complementaram:

Sob a ótica da ciência política, a governança pública está associada a uma mudança na gestão política. Trata-se de uma tendência para se recorrer cada vez mais à autogestão nos campos social, econômico e político, e a uma nova composição de formas de gestão daí decorrentes. Paralelamente à hierarquia e ao mercado, com suas formas de gestão à base de "poder e dinheiro", ao novo modelo somam-se a negociação, a comunicação e a confiança. Aqui a governança é entendida como uma alternativa para a gestão baseada na hierarquia. Em relação à esfera local, ela significa que as cidades fortalecem cada vez mais a cooperação com os cidadãos, as empresas e as entidades sem fins lucrativos na condução de suas ações. A cooperação engloba tanto o trabalho conjunto de atores públicos, comunitários e privados, quanto também novas formas de transferência de serviços para grupos privados e comunitários. A governança local, como configuração regional da governança pública, é, assim, uma forma autônoma (self-organizing) de coordenação e cooperação, por meio de redes interorganizacionais, que podem ser formadas por representantes de organizações políticas e administrativas, associações, empresas e sociedades civis, com ou sem a participação estatal (KISSLER; HEIDEMANN, 2006, p. 482).

A adoção de um governo digital necessitou de alicerces resistentes para que sua implementação não interferisse, negativamente, na sociedade que seria afetada (FALEIROS JÚNIOR, 2020). Ao abordar o regime democrático, Faleiros Júnior ressaltou aspectos centrais para a boa governança:



A proliferação de uma cultura de governança e efetivo combate aos atos de corrupção é aspecto essencial para o fortalecimento de uma democracia, razão pela qual a adoção desta enquanto modelo ideal demanda efetivo respeito à confiança depositada nos processos de escolha dos governantes. Se a autoridade governamental é derivada do consentimento dos governados, os agentes públicos que a exercem devem ser responsáveis perante os cidadãos, na medida em que a confiança por eles depositada é fator crucial para a consolidação de um governo democrático (FALEIROS JÚNIOR, 2020, p. 110).

Abrangendo uma das principais tecnologias de informação e comunicação, a certificação digital foi conceituada como:

Atividade de reconhecimento em meio eletrônico que se caracteriza pelo estabelecimento de uma relação única, exclusiva e intransferível entre uma chave de criptografia e uma pessoa física, jurídica, máquina ou aplicação. Esse reconhecimento é inserido em um Certificado Digital, por uma Autoridade Certificadora (BRASIL, 2007).

Portanto, a certificação digital funcionou como ferramenta que buscou, além de assegurar os dados à população, também auxiliar a governança num âmbito digital. Braga, Alves, Figueiredo e Santos explicaram que:

A certificação digital trabalha no sentido de fortalecer a governança do setor público, principalmente pelo ato de assegurar a inviolabilidade de informações do cidadão, contribuindo para a consolidação da cidadania. Adicionalmente, a atividade também melhora a eficiência dos processos e a qualidade regulatória, apoiando o mercado e estimulando o comércio eletrônico [...] tal ação apoia diretamente a governança do setor público, pelo aumento da transparência. A consequência da provisão de informações, além de incentivar o controle social, tornar as decisões inequívocas e assegurar a correta aplicação dos recursos públicos, é o controle da corrupção, a responsabilização dos gestores e a consolidação da cidadania (BRAGA; ALVES; FIGUEIREDO; SANTOS, 2008, p. 12).

Necessária se faz a discussão sobre a *accountability* democrática, que buscou uma maior interação entre governos e cidadãos (FALEIROS JÚNIOR, 2020). Seu funcionamento e relação interpartes foi explicada por Faleiros Júnior:

Verdadeiro vetor de uma proposta de consensualização, a *accountability* democrática implica, nesse diapasão, a existência de uma relação direta entre a Administração Pública e a sociedade civil. Trata-se de uma relação na qual esta não é apenas um objeto passivo da ação daquela, mas, ao contrário, adota um papel ativo, tanto em relação ao acatamento de atos administrativos, quanto em relação à solicitação de prestação de contas daqueles que os praticam (FALEIROS JÚNIOR, 2020, p. 143).

Dessa forma, a Administração Pública passou a ter uma menor independência perante os cidadãos, uma vez que estes se tornam “agentes públicos”, e aquela ficou forçada a justificar seus atos e prestar contas aos mesmos (FALEIROS JÚNIOR, 2020). Levando em consideração a dinamicidade e participação exponencialmente aumentada com a implementação de um governo digital, a obrigação de prestar contas à sociedade funcionou como um método para garantir a satisfação e atender mais aos interesses dos cidadãos, sendo este o princípio norteador desta administração (FALEIROS JÚNIOR, 2020). Aprofundando:

A responsabilidade democrática, portanto, concentra sua atenção nos resultados da ação administrativa, em seu impacto na vida social e econômica, ou seja, em sua eficácia inovadora em sentido amplo. Mas, também se concentra na satisfação das demandas dos cidadãos e grupos sociais diretamente afetados pelas atividades da Administração Pública. Esses atores se tornam, assim, os novos agentes do controle da Administração Pública, de acordo com esse novo conceito de *accountability* democrática. Com isso, cidadãos e grupos sociais que se valem dessa forma de *accountability* podem se servir dos mesmos mecanismos que também são usados para a participação cívica nos processos administrativos de tomada de decisão: comitês e conselhos de cidadãos, audiências

públicas, organizações de consumidores etc. (FALEIROS JÚNIOR, 2020, p. 145).

Como já supracitado, o princípio norteador da *accountability* democrática é a democratização da Administração Pública, com uma maior participação ativa dos cidadãos como agentes públicos em sua base, com os mesmos controlando a implementação dessa administração (FALEIROS JÚNIOR, 2020). Assim sendo, explicou Pinheiro:

Por sua vez, a Lei de Acesso à informação (Lei 12.527/2011) dispõe, em seu art. 8º,<sup>12</sup> que é dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimento, a divulgação de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas. E, para cumprimento deste dever estabelece como obrigatória a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores (PINHEIRO, 2020, p. 57).

Assim sendo, a junção do *compliance* com a *accountability* democrática seria um dos principais pilares para a implementação da governança digital.

### 3. EMPECILHOS NA IMPLEMENTAÇÃO DO GOVERNO DIGITAL

Apesar do enorme potencial democrático contido num governo digital, não foi possível ignorar a discussão acerca dos riscos de sua implementação, tais como a exclusão digital e a dificuldade do acesso à internet

---

12 Art. 8º É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.

§ 1º Na divulgação das informações a que se refere o caput, deverão constar, no mínimo: registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público; registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros; registros das despesas; informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados; dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades; e respostas a perguntas mais frequentes da sociedade [...].

(PINHEIRO, 2020). A discussão sobre este continuou recorrente, com relevantes evoluções governamentais e contou com dois tópicos principais, os quais foram a proteção aos direitos humanos no ambiente digital e o direito à conectividade, ou seja, direito de acesso, como direito humano ou fundamental (PINHEIRO, 2020).

Sobre o primeiro tópico, é possível observar que no artigo 3º da Lei 12.965/2014 (conhecido como Marco Civil da Internet) destacou-se o mesmo:

- I. garantia da liberdade de expressão, comunicação e manifestação de pensamento, nos termos da Constituição Federal;
- II. proteção da privacidade;
- III. proteção dos dados pessoais, na forma da lei;
- IV. preservação e garantia da neutralidade de rede;
- V. preservação da estabilidade, segurança e funcionalidade da rede, por meio de medidas técnicas compatíveis com os padrões internacionais e pelo estímulo ao uso de boas práticas;
- VI. responsabilização dos agentes de acordo com suas atividades, nos termos da lei;
- VII. preservação da natureza participativa da rede;
- VIII. liberdade dos modelos de negócios promovidos na internet, desde que não conflitem com os demais princípios estabelecidos nesta Lei (BRASIL, 2014).

Assim sendo, há um respaldo legal que buscou assegurar direitos fundamentais aos cidadãos brasileiros no ambiente virtual (SILVA, 2015). Sobre o segundo tópico, ainda na Lei 12.965/2014, em seu artigo 4º, tem-se:

- Art. 4º A disciplina do uso da internet no Brasil tem por objetivo a promoção:
- I. do direito de acesso à internet a todos;
  - II. do acesso à informação, ao conhecimento e à participação na vida cultural e na condução dos assuntos públicos;

III. da inovação e do fomento à ampla difusão de novas tecnologias e modelos de uso e acesso; e

IV. da adesão a padrões tecnológicos abertos que permitam a comunicação, a acessibilidade e a interoperabilidade entre aplicações e bases de dados (BRASIL, 2014).

Neste cenário há uma tentativa governamental de proporcionar internet a toda a população brasileira (SILVA, 2015). Tal tentativa foi renovada com a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 8/2020,<sup>13</sup> com iniciativa do senador Luiz Pastore (MDB-ES), que buscou incluir o acesso à internet como direito fundamental previsto no artigo 5º da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 2020).

Ao considerar os números fornecidos pelo portal do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), instituição voltada para a educação (IBGEeduca), 82,7% dos domicílios brasileiros tinham acesso à internet, com a vasta maioria deste percentual contido na área urbana, visto que apenas 55,6% dos domicílios rurais tinham acesso. A motivação para não utilização da internet nos domicílios que não a tinham era em sua maioria (51,9%), a do alto valor do serviço (26,2%) e o fato de nenhum morador ter o devido conhecimento de como acessar e usufruir da mesma (25,7%) (IBGEeduca, 2019). Portanto, os princípios explicitados no artigo 4º da Lei 12.965/2014 ainda não teriam promovido o acesso a todos os indivíduos, fator este que é extremamente prejudicial à sociedade, como descrito por Pinheiro:

[...]os meios eletrônicos de comunicação proporcionam os cidadãos a possibilidade de interagirem politicamente seja por melhorar a qualidade de formação da opinião, por meio de novos espaços

---

<sup>13</sup> <sup>2</sup> O acesso à internet pode ser incluído entre os direitos fundamentais descritos no artigo 5º da Constituição. É o que prevê a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 8/2020 [...]. Agora, a matéria segue para a análise da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ). “O acesso à internet é, hoje, elemento fundamental para o desenvolvimento pleno da cidadania e para o crescimento profissional de todas as pessoas. Sem dúvida, a eventual falta de acesso à internet limita as oportunidades de aprendizado e de crescimento, de educação e de emprego, comprometendo não apenas o futuro das pessoas individualmente, mas o próprio progresso nacional”, defende o senador Luiz Pastore (BRASIL, 2020).

de informação e deliberação online, seja por facilitar a participação dos cidadãos nas decisões e processos políticos, ou, ainda para melhorar a transparência e accountability do poder público (PINHEIRO, 2020, p. 55).

Abordando o valor do serviço prestado, foi possível destacar que, como a PEC 8/2020 ainda está em tramitação, a internet não foi considerada um dos direitos fundamentais do artigo 5º, e, por isso, sentem a taxação do controle privado acerca de sua distribuição (SILVA, 2015). Portanto, como supracitado, certas áreas sofrem com a não utilização e acesso à internet, como destacou o autor:

Atualmente, o único serviço prestado em regime público no Brasil é a telefonia fixa. Todos os serviços que exigem uso intenso do espectro (como telefonia, celular e internet móvel) são prestados em regime privado. A definição sobre qual o regime que determinado serviço será gerido é facultada ao presidente da República. E a opção do governo brasileiro, quando instituiu o PNBL (Programa Nacional de Banda Larga) em 2010, foi manter o serviço de acesso à Internet em “regime privado”. Assim, as empresas estão livres para atuar onde acharem mais rentável uma vez que não tem obrigações com a universalização. E isso impacta diretamente nos investimentos que ficarão concentrados em centros urbanos e em áreas economicamente rentáveis. Áreas rurais, cidades do interior, regiões remotas e periferia não foram prioridades, como demonstra os dados de exclusão digital no cenário brasileiro (SILVA, 2015, p. 166).

Sobre o não conhecimento para uso da internet, foi preciso ressaltar que, para uma total inclusão em um método de governo digital, a população precisaria ser devidamente capacitada para utilização da mesma, visto que é a principal TIC – tecnologia da informação e comunicação (MARTENDAL; LAGO, 2015). Complementaram as autoras:

Em síntese, fica claro que a inclusão digital não se trata apenas de ter computadores (hardwares e softwares), distribuí-los à população de baixa renda ou alocá-los em uma sala de aula para alunos e

professores sem instrução suficiente. Estes são apenas alguns fatores que influenciam na inclusão. Consta-se que a inclusão digital se torna importante para todo cidadão, por constituir-se um direito já que garante o acesso à informação, além de tornar o indivíduo capaz de identificar estas informações, organizá-las e aplicá-las na prática, e no seu contexto social, desenvolvendo uma competência crítica [...]. O termo Inclusão Digital não se trata apenas de promover acesso às TICs, mas de capacitar o indivíduo para retirar o máximo proveito das ferramentas tecnológicas em seu potencial máximo a partir de sua capacidade intelectual, e aplicá-las em seu contexto social (MARTENDAL; LAGO, 2015, p. 6).

Pinheiro (2020) considerou que o momento global da pandemia da Covid-19 apenas agravou a necessidade da capacitação da população para uso de ferramentas *on-line*, visto que a maioria dos serviços estavam sendo prestados desta forma, como pontuou:

No campo do combate à doença a tecnologia está sendo empregada no uso da telemedicina, nos sistemas de dados de saúde integrados, na comunicação em tempo real entre pesquisadores ou como instrumento para previsão de crescimento do contágio etc. Nas instituições públicas e privadas a interação entre colaboradores passa a ser primordialmente remota. A atividade educacional só não é interrompida se for possível a conexão via internet entre alunos e professores. Serviços públicos suspendem os atendimentos presenciais e pagamentos de auxílios financeiros em razão da situação de emergência só são viabilizados por meio das TICs. Para determinados grupos da população, em razão da idade ou de estado de saúde, é recomendado que a aquisição de alimentos e remédios seja realizada por sites ou aplicativos de celulares (PINHEIRO, 2020, p. 58).

Visto isso, a discussão acerca da chamada exclusão digital tornou-se cada vez mais relevante, a qual, segundo Knop (2017, p. 44), “observou-se o surgimento de mais uma dimensão de segregação e separação entre pessoas e grupos, representada pelo nível de acesso, uso e domínio das

ferramentas de informática ou não”, ideia essa que foi complementada por Pinheiro:

A noção de exclusão digital pressupõe uma cadeia de causalidade: a falta de acesso à rede reduz as oportunidades de uma vida melhor. Embora essa ideia seja incontestavelmente verdadeira, o inverso também é verdadeiro: aqueles que já são marginalizados terão menos oportunidades de acesso e de uso da informática e da internet [...] a chamada exclusão digital limita a empregabilidade, a educação, o acesso à informação. Intrinsecamente ligada ao conceito de desigualdade, afeta o exercício da cidadania e participação na atualidade, à medida que as TICs passam a mediar primordialmente o acesso à informação governamental e aos serviços públicos (PINHEIRO, 2020, p. 59).

Não se limitando a apenas um fator singular, a exclusão digital englobou diversas deficiências individuais, as quais abrangeram infraestrutura, educação, renda, aspectos psicológicos e deficiências motoras, sensoriais e físicas (PINHEIRO, 2020, p. 60).

Assim sendo, uma das prioridades estatais deveria ser focada para a capacitação dos cidadãos para que possam usufruir da internet, mas não o fizeram por não possuir os devidos conhecimentos (PINHEIRO, 2020). A autora explicou:

Embora seja verdade que o governo digital amplia o acesso à informação bem como contribui para a melhoria da prestação dos serviços públicos, para parte da população pode significar uma maior exclusão social. Pessoas idosas, com baixo de grau de escolaridade ou portadoras de deficiência, passam a ter dificuldade na interação com o Estado, efeito exatamente contrário ao pretendido pela adoção de tecnologias de informação e comunicação. Enfrentamos no Brasil um cenário educacional deficiente, com maus resultados de aprendizagem na escolarização básica e um elevado número de analfabetos funcionais. As práticas letradas digitais pressupõem não só o domínio prévio da escrita alcançado a partir de determinados níveis de escolaridade, como também um conjunto de novas



habilidades que precisam ser desenvolvidas para a interação com interfaces digitais (PINHEIRO, 2020, p. 78).

Para Pinheiro (2020, p. 81) seria necessária uma adaptação completa de diversos *websites* governamentais destinados a serviços básicos, o que facilitaria o acesso aos mesmos e auxiliaria na inclusão digital. A autora destacou que ao se levar em consideração estes fatores aliados à necessidade de garantia de acesso à internet a todos os brasileiros, a admissibilidade de um governo digital verdadeiramente funcional a curto prazo tornar-se-ia, até certo ponto, utópica, como afirmou:

É fato que o investimento no ensino fundamental do país, para a melhoria da qualidade do ensino, abrangendo inclusive o desenvolvimento das habilidades digitais na infância, é reconhecidamente uma necessidade. Estratégias de aprendizagem que favoreçam localização de informações específicas, parâmetros de triagens e avaliação das informações consultadas são cada vez mais importantes para a construção do conhecimento em uma sociedade conectada em rede. As formas de comunicação e construção do conhecimento mudaram e é necessário que o currículo escolar se adapte. Mas, ainda que este investimento maciço em um modelo de educação com estas características começasse hoje, só teríamos resultados após longo prazo (PINHEIRO, 2020, p. 79).

Destarte, ainda que a adoção de um governo digital seja inevitável num âmbito evolutivo, sua funcionalidade no Brasil seria, nos parâmetros atuais, problemática e ineficaz em certos pontos.

## CONCLUSÕES

No decorrer deste trabalho, a discussão acerca do governo digital e sua implementação foi fundamentada com as diferentes perspectivas governamentais e sociais em perspectiva. Esse tipo de governança não é um tema que começou a ser discutido recentemente, com diversos países já tendo adotado o método, de forma integral, há mais de duas décadas. Contudo, a temática “surge” como um plano voltado a longo prazo no Brasil, visto que, ao contrário das outras nações que aderiram ao modelo,

o país ainda não garantiu a universalidade de tecnologias de informação e comunicação, capacitação social e uma ligação coesa do cidadão com a Administração Pública.

Como dito anteriormente, a *accountability* democrática pode vir a ser um grande trunfo social voltado a aumentar a transparência entre a entidade estatal e o cidadão, visto que este passará a agir como um agente público, podendo fiscalizar a Administração Pública, que deverá prestar contas e justificar seus atos à sociedade.

A adoção do *compliance* para gerência do setor público também traz diversos benefícios, auxiliando o mesmo a manter-se coeso, observando as suas obrigações legais e buscando cumprir suas responsabilidades para com a população.

Alguns obstáculos impedem a total adaptação de um governo digital no Brasil. Levando em consideração a discrepância do uso de internet entre as áreas urbanas e rurais, a segunda ainda precisa de um impulso para não estar segregada no modelo de governo proposto. Os altos preços do serviço e a não capacitação para o uso da mesma surgem como os principais problemas que marginalizam os indivíduos do uso da internet, contribuindo para a exclusão digital, que não se limita à renda do cidadão ou não conhecimento para uso, mas abrange uma vasta gama de situações e hipóteses, criando uma fenda entre o cidadão e a total adaptação social.

Outrossim, o governo digital vem se tornando uma realidade cada vez mais plausível no Brasil, com discussões e propostas legais acerca do tema com o passar do tempo. Contudo, sua admissibilidade pode vir a ser questionada ao se levar em consideração os empecilhos que surgem com sua implementação, que variam da adaptação social a esse modelo à capacidade de gestão da Administração Pública num sistema de *accountability* democrática.

Ainda assim, a tendência global é a adoção deste modelo de governo e o Estado brasileiro deve adaptar a sociedade e a si mesmo para aderir a um método que, inevitavelmente, será norma em algum tempo.

## REFERÊNCIAS

BRAGA, Lamartine Vieira *et alii*. O papel do Governo Eletrônico no fortalecimento da governança do setor público. **Revista do Serviço**

**Público.** Brasília, jan./mar. 2008. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/download/137/142/462>. Acesso em: 21 de junho de 2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil.** 1988.

BRASIL. **Glossário ICP Brasil.** 2007.

BRASIL. **Lei nº 12.527.** 2011.

BRASIL. **Lei nº 12.965.** 2014.

BRASIL. **Proposta de Emenda à Constituição nº 8.** 2020.

CADE. **Guia Programas de Compliance:** orientações sobre estruturação e benefícios da adoção dos programas de compliance concorrencial. Disponível em: [http://www.cade.gov.br/aceso-a-informacao/publicacoes\\_institucionais/guias\\_do\\_Cade/guia-compliance-versao-oficial.pdf](http://www.cade.gov.br/aceso-a-informacao/publicacoes_institucionais/guias_do_Cade/guia-compliance-versao-oficial.pdf). Acesso em: 21 de junho de 2021.

FALEIROS JÚNIOR, José Luiz de Moura. **Administração pública digital:** proposições para o aperfeiçoamento do Regime Jurídico Administrativo na sociedade da informação. São Paulo: Foco, 2020.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. IBGE EDUCA. **Uso de Internet, Televisão e Celular no Brasil.** Disponível em: <https://educa.ibge.gov.br/jovens/materias-especiais/20787-uso-de-internet-televisao-e-celular-no-brasil.html#subtitulo-0>. Acesso em: 22 de junho de 2021.

KISSLER, Leo; HEIDEMANN, Francisco G. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? *In: RAP.* Rio de Janeiro, maio/jun. 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/rwrQDBzcvb7qVLGgdBvdWDH/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 22 de junho de 2021.

KNOP, Marcelo Ferreira Trezza. Exclusão digital, diferenças no acesso e uso de tecnologias de informação e comunicação: questões conceituais, metodológicas e empíricas. **Caderno Eletrônico de Ciências Sociais.** Vitória, v. 5, n. 2., p. 39-58, 2017. Disponível em: <https://>

dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/6632706.pdf. Acesso em: 23 de junho de 2021.

LÉVY, Pierre. **Ciberdemocracia**. Lisboa: Instituto Piaget, 2002.

MARTENDAL, Fabiana; LAGO, Sandra Mara Stocker. Uma reflexão sobre a Inclusão digital como forma de transformação e capacitação dos indivíduos. *In: I CINGEN: CONFERÊNCIA INTERNACIONAL EM GESTÃO DE NEGÓCIOS 2015*. Disponível em: [https://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/uma\\_reflexao\\_sobre\\_a\\_inclusao\\_digital\\_como\\_forma\\_de\\_transformacao\\_e\\_capacitacao\\_dos\\_individuos.pdf](https://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/uma_reflexao_sobre_a_inclusao_digital_como_forma_de_transformacao_e_capacitacao_dos_individuos.pdf). Acesso em: 22 de junho de 2021.

OLIVEIRA, Juliana Fochi de; NUNES, Paulo Cesar Santana. Governança, Risco e Compliance: a conjugação de ferramentas aplicáveis nas organizações, 2017. *In: Dropbox*. Disponível em: [https://www.dropbox.com/s/rg1f930plmpt88z/Juliana\\_Fochi\\_PPCCII.pdf?dl=0](https://www.dropbox.com/s/rg1f930plmpt88z/Juliana_Fochi_PPCCII.pdf?dl=0). Acesso em: 21 de junho de 2021.

PAOLI, Angela Delli; LEONE, Stefania. Challenging Conceptual and Empirical Definition of e-Government toward Effective e-Governance. **Internacional Journal of Social Science and Humanity**, [s.l.], v. 5, n. 2, fev. 2015. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/259850184\\_Challenging\\_Conceptual\\_and\\_Empirical\\_Definition\\_of\\_e-Government\\_toward\\_Effective\\_e-Governance](https://www.researchgate.net/publication/259850184_Challenging_Conceptual_and_Empirical_Definition_of_e-Government_toward_Effective_e-Governance). Acesso em: 23 de junho de 2021.

PERUZZO, Cicilia M. K.; BRITTES, Juçara. **Sociedade da Informação e novas mídias: participação ou exclusão?** São Paulo: Intercom, 2002.

PINHEIRO, Renata Peixoto; BAHIA, Saulo José Casali. **Os Riscos Iminentes da implantação do governo digital no Brasil**. Bahia: UFBA, 2020.

RODRIGUES, Ricardo Batista. **Novas Tecnologias da Informação e da Comunicação**. Recife: IFPE, 2016. Disponível em: [https://www.ufsm.br/app/uploads/sites/413/2018/12/arte\\_tecnologias\\_informacao\\_comunicacao.pdf](https://www.ufsm.br/app/uploads/sites/413/2018/12/arte_tecnologias_informacao_comunicacao.pdf). Acesso em: 21 de junho de 2021.

SILVA, Sivaldo Pereira da. Políticas de acesso à Internet no Brasil: indicadores, características e obstáculos. **Cadernos ADENAUER XVI**, n. 3, 2015. Disponível em: [http://ctpol.unb.br/wp-content/uploads/2019/04/2015\\_SILVA\\_Acesso-Internet.pdf](http://ctpol.unb.br/wp-content/uploads/2019/04/2015_SILVA_Acesso-Internet.pdf). Acesso em: 21 de junho de 2021.

# USUCAPIÃO DE IMÓVEIS PÚBLICOS: TRÊS QUESTÕES PARA DEBATE

*Guilherme Saraiva Grava*<sup>14</sup>

## INTRODUÇÃO

Embora vedada pela literalidade da Constituição Federal de 1988 (CF) e pela posição mais tradicional dos Tribunais Superiores – tanto do Supremo Tribunal Federal (STF) quanto do Superior Tribunal de Justiça (STJ) –, a usucapião de imóveis públicos é daqueles assuntos que, periodicamente, retornam à pauta dos debates na área jurídica. Isso ocorre porque o tema é bastante complexo, havendo na literatura uma série de controvérsias a respeito das regras que definem referida proibição, dos critérios que são utilizados para classificar as coisas como bens públicos que não podem ser usucapidos e, por fim, sobre a legitimidade de se interpretar estas questões de forma tão absoluta ao ponto de, na prática, favorecer o cenário de desigualdade e de violação de direitos fundamentais no País, notadamente no que se refere ao tópico do acesso à moradia e, assim, à existência digna.

Para tratar desses temas, considerando a complexidade do assunto, o presente trabalho estrutura-se como uma revisão de bibliografia que se divide em três pontos principais na tentativa de responder às seguintes perguntas: (1) o que é a usucapião e de que modo são estabelecidas as normas que vedam a sua aplicação a imóveis públicos no Brasil?; (2) de

---

<sup>14</sup> Advogado, Mestre em Direito e Desenvolvimento pela FGV Direito SP. Professor no Centro Universitário Paulistano.

acordo com quais critérios a legislação e a literatura classificam os bens como públicos para os fins desta questão da prescrição aquisitiva?; e (3) a interpretação que resulta das respostas aos questionamentos anteriores é compatível com os desafios que se colocam à função social da propriedade e ao direito fundamental à moradia no País? Após debater as possíveis respostas a estes questionamentos, o presente trabalho oferece, ao final, novos temas e propostas para discussão em pesquisas futuras.

## 1. O QUE É USUCAPIÃO E QUAIS REGRAS VEDAM A SUA APLICAÇÃO A IMÓVEIS PÚBLICOS?

A usucapião pode ser compreendida como uma forma de aquisição originária da propriedade e de outros direitos reais, incidente sobre coisas móveis e imóveis, e que se justifica pela permanência do indivíduo na posse da coisa por um período prolongado de tempo estipulado pela lei e com a necessária intenção de domínio – conforme se deduz, dentre outras, das disposições dos arts. 1.238 e 1.260 do Código Civil Brasileiro (CCB) de 2002. Partindo-se dessa definição, é possível destacar algumas características fundamentais do regime jurídico da usucapião no ordenamento jurídico brasileiro.

Em primeiro lugar, afirmar que a usucapião é uma forma de aquisição originária da propriedade significa dizer que o adquirente, neste caso, coloca-se na condição de dono da coisa de forma independente da existência de uma intermediação com eventual proprietário anterior (não há, assim, relação pessoal entre sujeitos como, eventualmente, na hipótese de um contrato de compra e venda, doação, troca etc.). Nestas condições, a usucapião, em contraste com as chamadas formas derivadas de aquisição da propriedade (como o registro imobiliário, a tradição ou a sucessão hereditária, por exemplo), representa uma relação jurídica nova, e não a continuação de um domínio que passa de um titular anterior para um posterior. Tal distinção é relevante porque, como observa Tartuce (2017, p. 645), esta forma de aquisição originária não transmite as eventuais características que anteriormente recaíam sobre o bem, como direitos reais de garantia ou até mesmo obrigações tributárias.

Em segundo lugar, como a usucapião se verifica em razão da permanência do indivíduo na posse da coisa por um determinado período

de tempo previamente definido em lei, é possível dizer que se trata de uma espécie de “prescrição aquisitiva”. Como explica Gonçalves (2012, p. 257), esta característica pode levar, em um primeiro momento, à ideia de que a usucapião ofende o direito de propriedade porque, em essência, favorece o usurpador da coisa em detrimento do seu proprietário anterior. No entanto, se este último se mostra negligente e inerte perante a ocupação de outrem sobre sua coisa, deixando de se utilizar dos instrumentos que a lei lhe confere para se defender de eventual esbulho, a passagem do prazo definido na legislação implica a renúncia tácita do seu direito, liberando o possuidor de reivindicações inesperadas e tornando estável um fato que na prática se consolidou. É por isso que se pode dizer que a usucapião, assim como a prescrição “extintiva” dos artigos 205 e 206 do CCB, possui como fundamento a segurança jurídica e a paz social, já que nessas duas situações tem-se a consolidação das relações que vão se estabelecendo ao longo do tempo (AMORIM FILHO, 1961). Ademais, é importante ressaltar que embora se trate de um instituto tradicional, a usucapião também se relaciona com as noções mais contemporâneas de “função social” da propriedade, as quais têm ganhado destaque na literatura nas últimas décadas. Isso porque, além de estabilizar a segurança jurídica entre particulares, a usucapião representa um interesse coletivo, uma vez que para a sociedade como um todo é importante “que as terras sejam cultivadas, que as casas sejam habitadas, que os móveis sejam utilizados” (GONÇALVES, 2012, p. 258).

Em terceiro lugar, no que diz respeito aos requisitos de verificação, é preciso considerar que, na sua forma ordinária, seus pressupostos são “coisa hábil (*res habilis*) ou suscetível de usucapião, posse (*possessio*), decurso do tempo (*tempus*), justo título (*titulus*) e boa-fé (*fides*)” (GONÇALVES, 2012, p. 276). No entanto, existem regras especificamente dispostas pela legislação para cada uma das diferentes espécies previstas na legislação, assim identificadas: (1) **Usucapião ordinária** (prevista nos arts. 1.242 e 1.260 do Código Civil); (2) **Usucapião extraordinária** (prevista nos arts. 1.238 e 1.261 do Código Civil); (3) **Usucapião constitucional rural** (prevista no art. 191 da Constituição; no art. 1.239 do Código Civil e regulada pela Lei n. 6.969/1981); (4) **Usucapião constitucional urbana** (prevista no art. 183 da Constituição; no art. 1.240 do Código Civil e no art. 9º da Lei n. 10.257/2001, o Estatuto da Cidade); (5) **Usucapião fa-**



**miliar** (prevista no art. 1.240-A do Código Civil); (6) **Usucapião urbana coletiva** (prevista no art. 10 do Estatuto da Cidade); e (7) **Usucapião do Estatuto do Índio** (prevista no art. 33 da Lei n. 6.001/1973).

Em todo caso, para configurar-se a chamada posse *ad usucapionem*, não basta o simples fato do seu exercício: é necessário também o *animus domini*. Ao contrário do que se verifica na maioria das situações, em que o ordenamento brasileiro considera suficiente apenas o domínio fático da coisa (aplicação da Teoria Objetivista, de Ihering, nos termos do art. 1.196 do CCB), a usucapião depende da presença de um elemento subjetivo, isto é, da intenção de ser dono da coisa (aplicação da Teoria Subjetivista de Savigny). Ademais, sendo a posse desdobrada em direta e indireta, os atos de mera tolerância por parte do proprietário não induzem transferência da propriedade, sendo esta a hipótese, por exemplo, da vigência de contrato de locação ou de comodato (TARTUCE, p. 606, 652 e 653). Em relação aos demais requisitos, as diferentes modalidades de usucapião criam regras próprias a fim de atender às peculiaridades de cada caso: na espécie extraordinária, por exemplo, dispensa-se a necessidade de justo título e de boa-fé; na usucapião familiar, de forma característica, limita-se o direito ao caso de imóveis de até 250 metros quadrados e desde que verificado o cenário específico de abandono, pelo ex-cônjuge ou ex-companheiro(a), do lar da família; já a usucapião coletiva, por fim, diferentemente das outras, trata de modo mais amplo de núcleos urbanos informais e se apresenta como um instrumento urbanístico, ligado, portanto, às estratégias de gestão municipal.

É importante compreender que este conjunto de distintas regras tem como pano de fundo uma série de características que são peculiares ao sistema brasileiro e às necessidades do País em razão do seu processo de desenvolvimento, que, em última instância, implicou a existência de regimes jurídicos próprios aos casos de propriedades urbanas e rurais, de ocupações urbanas em situação de irregularidade, dos povos tradicionais, ou até mesmo do cônjuge que se vê na condição difícil de ter de criar a família sozinho. A presença de todas essas hipóteses revela a complexidade do tema, que envolve não só discussões mais técnicas a respeito do direito de propriedade e dos pressupostos do instituto, como brevemente apontados acima, mas dos diferentes casos concretos que ensejam a verificação da usucapião na prática. Para o presente trabalho, a questão central que se

coloca abrange todas estas modalidades, a despeito de suas diferenças, a saber: imóveis públicos podem ser adquiridos através da usucapião?

Como se afirmou anteriormente, a resposta em relação à usucapião de imóveis públicos é, em um primeiro momento, negativa, já que a Constituição (arts. 183 e 191) e o Código Civil (art. 102) criam vedações expresas nesse sentido. São essas previsões que, em essência, limitam a aplicação prática do instituto da usucapião em relação aos bens públicos no Brasil atualmente:

### **Constituição Federal de 1988**

Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.[...]

§ 3º Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.

Art. 191. Aquele que, não sendo proprietário de imóvel rural ou urbano, possua como seu, por cinco anos ininterruptos, sem oposição, área de terra, em zona rural, não superior a cinquenta hectares, tornando-a produtiva por seu trabalho ou de sua família, tendo nela sua moradia, adquirir-lhe-á a propriedade.

Parágrafo único. Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.

### **Código Civil de 2002**

Art. 102. Os bens públicos não estão sujeitos a usucapião.

Como se observa, o texto constitucional é mais específico, porque as vedações em tela se colocam diante das hipóteses identificadas como usucapião especial rural e urbana e, nesse sentido, referem-se a propriedades imóveis. O Código Civil, por sua vez, é mais abrangente, vedando o instituto em face de qualquer bem público, móvel ou imóvel, e em qualquer modalidade de usucapião. Existe um motivo para que tais vedações sejam configuradas deste modo. Como verifica Bandeira de Mello (2015, p. 940 e 941), textos constitucionais anteriores ao de 1988 não tratavam do tema

expressamente, fato que permitiu, no passado, que normas infraconstitucionais autorizassem a usucapião de terras do Estado em determinadas situações. Di Pietro (2011, p. 680), por exemplo, lembra o caso da Lei n. 6.969/1981 que, ao tratar da usucapião rural, admitia a aquisição de “terras devolutas situadas na área rural, após o período de cinco anos de posse ininterrupta e sem oposição, além de outros requisitos”. Sendo assim, ao trazer uma proibição específica para os casos definidos como usucapião especial, a Constituição acaba por limitar a possibilidade de que leis especiais criem casos próprios de usucapião de imóveis públicos. A este impedimento peculiar soma-se a regra geral do CCB, limitando eventuais exceções.

Há controvérsia na literatura sobre a natureza jurídica da ocupação irregular de terreno público – se seria posse, ainda que precária (o que permitiria ao indivíduo o uso de ações possessórias contra terceiros) ou se seria mera detenção, isto é, um ato de mera custódia do bem (TARTUCE, 2017, p. 609). De todo modo, o entendimento atual predominante na literatura e na jurisprudência, em razão das normas expostas acima, é o de que “mesmo que um particular tenha a posse pacífica de um bem público pelo tempo necessário à aquisição por usucapião dos bens privados [...] não adquirirá direito de propriedade sobre estes bens” (ALEXANDRINO; PAULO, 2017, p. 1.106). O bem público é insuscetível de ser transferido pela prescrição aquisitiva – sendo esta a origem da definição da imprescritibilidade como um dos atributos desta categoria de coisas, juntamente com a impenhorabilidade (que impede a penhora da coisa), a não onerabilidade (o bem público não pode ser gravado como garantia) e a inalienabilidade relativa (a coisa só pode ser alienada se desvinculada de utilidade pública e seguindo procedimentos específicos). É nesse sentido o enunciado de n. 340 da Súmula do STF que, embora remonte a 1963 e seja anterior ao CCB de 2002, segue sendo aplicada atualmente: “desde a vigência do Código Civil, os bens dominicais, como os demais bens públicos, não podem ser adquiridos por usucapião.”

Apesar disso, porém, o tema da usucapião de imóveis públicos não se encerra neste ponto. Isso porque o tópico relativo aos bens públicos também é, em si mesmo, complexo e repleto de divergências. Dessa maneira, a depender do que se compreende como propriedade do domínio público, é possível, no caso concreto, ampliar ou diminuir o rol de situações que na

prática se inserem no conteúdo dessas vedações expostas anteriormente. Em outras palavras: nem todos os bens da Administração serão necessariamente, conforme o entendimento adotado, tratados pelo ordenamento como bens públicos. Sendo assim, a análise da questão ainda depende do estudo de mais algumas regras definidas pelo Código Civil e discutidas pela literatura.

## 2. QUAIS CRITÉRIOS DEFINEM OS IMÓVEIS PÚBLICOS IMPRESCRITÍVEIS?

Na literatura nacional inexistente consenso a respeito do conceito de “bem público”. No entanto, é certo concluir que a existência de um conjunto de regras especiais aplicáveis às coisas inseridas nesta categoria decorre, necessariamente, das características do regime jurídico de direito público, o qual diferencia o âmbito que corresponde à atuação do Estado e do setor público daquele que cabe à esfera privada e aos interesses dos particulares. Bens públicos devem ser coisas “instrumentais à atividade administrativa do Estado” ou elementos cuja preservação é “indispensável para a realização de direitos fundamentais” (JUSTEN FILHO, 2016, p. 1454). Os demais bens são privados, não se destinando a uma finalidade coletiva, mas subordinando-se à “liberdade humana de dispor amplamente dos frutos do trabalho criativo e produtivo” (MOREIRA NETO, 2014, p. 468).

Embora esta distinção teórica seja intuitiva, na prática é difícil identificar os bens públicos com base neste critério abstrato e subjetivo. Sendo assim, o Código Civil optou por diferenciar estas duas categorias a partir do critério da titularidade: são públicos os bens pertencentes às pessoas jurídicas de direito público; todos os demais serão considerados bens privados. É assim que dispõe o art. 98 da lei:

### **Código Civil de 2002**

Art. 98. São públicos os bens do domínio nacional pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno; todos os outros são particulares, seja qual for a pessoa a que pertencerem.

Essa definição não impede que surjam divergências teóricas. Isso ocorre porque, como se observa, a lei trata como públicos somente os

bens das pessoas jurídicas de direito público interno, deixando de fora as entidades administrativas privadas. Como se sabe, dentro da Administração Pública convivem entidades com naturezas bastante distintas. De um lado, há a chamada Administração Pública Direta (que corresponde às próprias Pessoas Políticas mediante seus órgãos internos), as autarquias e fundações de direito público, entes estruturados sob as normas administrativas e criadas para exercer atividades típicas de Estado, com seu “poder de império” sobre os particulares. São pessoas de direito público que se sujeitam ao regime jurídico administrativo e, nesse sentido, seus bens são classificados como públicos. Há, no entanto, de outro lado, aquelas organizações que embora formalmente integrantes do aparelho administrativo, não desempenham função típica do Estado, mas exercem atribuição definida como atividade econômica, social ou serviço público. Este é o caso das empresas públicas, das sociedades de economia mista e, embora a questão seja controversa em relação a estas últimas, das fundações públicas de direito privado. Todas estas figuras têm regime jurídico diverso do que se aplica à Administração Direta, autárquica e fundacional (das fundações de direito público) porque, para esses entes, o regime jurídico de direito público é mitigado, abrindo espaço à aplicação das normas privadas comuns. São, portanto, entes administrativos privados.

Sobre a natureza dos bens destas últimas entidades, a literatura divide-se em três vertentes. A primeira, chamada “corrente inclusivista”, mais tradicional e encampada por autores como Hely Lopes Meirelles (2016), entende que são públicos os bens da Administração Direta e Indireta, inclusive aqueles pertencentes às pessoas jurídicas de direito privado. Em que pese o fato de serem administrados por entidades como empresas públicas, sociedades de economia mista, ou fundações privadas, tais propriedades ainda assim não perderiam a sua natureza de bens públicos, considerando que a sua origem é pública e a sua destinação também atende, em última instância, a uma finalidade coletiva:

Bens públicos, em sentido amplo, são todas as coisas, corpóreas ou incorpóreas, imóveis, móveis e semoventes, créditos, direitos e ações, que pertençam, a qualquer título, às entidades estatais, autárquicas, fundacionais e empresas governamentais. Conceituando os bens em geral, o Código Civil os reparte inicialmen-

te em públicos e particulares, esclarecendo que são públicos os do domínio nacional, das pessoas jurídicas de Direito Público interno, e particulares todos os outros; seja qual for a pessoa a que pertencerem (art. 98). O conceito adotado não deixa dúvidas quanto ao fato de que também são bens públicos os pertencentes às autarquias e fundações públicas. Quanto aos bens das empresas estatais (empresas públicas e sociedades de economia mista), entendemos que são, também, bens públicos com destinação especial e administração particular das instituições a que foram transferidos para consecução dos fins estatutários. A origem e a natureza total ou predominante desses bens continuam públicas; sua destinação é de interesse público; apenas sua administração é confiada a uma entidade de personalidade privada, que os utilizará na forma da lei instituidora e do estatuto regeador da instituição (MEIRELLES, 2016, p. 636).

Já a “corrente exclusivista”, representada por visões como as de Carvalho Filho (2017), entendem, em sentido diverso, que são públicos somente os bens das pessoas jurídicas de direito público tal qual estritamente define o Código Civil em vigor, cuja disposição representaria uma superação da perspectiva anterior. Como a literalidade da lei toma por fator determinante à classificação do bem a natureza jurídica do titular, pouco importa saber a origem do bem ou a sua destinação – se o ente é público, o bem é público; se o ente é privado, o bem é privado:

Com todo o respeito que merece o grande autor, permitimo-nos discordar de seu entendimento. Parece-nos, ao contrário, que os bens das pessoas administrativas privadas, como é o caso das empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações públicas de direito privado, devem ser caracterizados como bens privados, mesmo que em certos casos a extinção dessas entidades possa acarretar o retorno dos bens ao patrimônio da pessoa de direito público de onde se haviam originado. O fator que deve preponderar na referida classificação é o de que as entidades têm personalidade jurídica de direito privado e, embora vinculadas à Administração Direta, atuam normalmente com a maleabilidade própria das pessoas privadas (CARVALHO FILHO, 2017, p. 655).

Trazendo estas duas visões para o tema da usucapião, seria possível sumarizar a divergência da seguinte forma: para a vertente denominada “inclusivista”, mesmo os bens de entidades privadas integrantes da Administração formal são compreendidos como bens públicos e, portanto, nem mesmo neste caso poderiam ser suscetíveis à usucapião. Já para a corrente “exclusivista”, os bens das pessoas administrativas privadas são bens privados e, por isso mesmo, não possuem os mesmos atributos dos bens públicos. Assim, podem ser usucapidos, fugindo à regra geral estudada anteriormente. Eis, portanto, a tese que já encontrou precedente, por exemplo, em julgado do Tribunal de Justiça de Minas Gerais: “Tendo as empresas públicas natureza jurídica de direito privado, regendo-se pelas normas comuns às demais empresas privadas (art. 173, parágrafo 1º – CF), os seus bens não estão imunes à aquisição por usucapião’ (AC 93.01.31311-1/MG, Rel. Desembargador Federal OLINDO MENEZES, Terceira Turma, DJ de 01/07/1998, p. 119).”

A questão, porém, não encerra neste ponto. Isso porque, na prática, as divergências a respeito da usucapião tornam-se mais complexas nos casos em que o bem objeto da discussão, além de pertencer a uma entidade de direito privado, encontra-se afetado a uma finalidade pública. Nesse sentido, torna-se relevante uma terceira vertente, denominada “corrente mista”, a qual sustenta, em linhas gerais, que o fator determinante para definir a natureza jurídica de um bem não deve ser apenas o critério da titularidade, mas também o da destinação. De acordo com esse entendimento, que é sustentado por autores como Bandeira de Mello (2015), a finalidade pública de um bem atrai para a coisa as normas de direito público, que passam a regê-lo. Tal fato, portanto, teria como efeito, em última instância, transformar o bem privado em um bem público:

A noção de bem público, tal como qualquer outra noção em Direito, só interessa se for correlata a um dado regime jurídico. Assim, todos os bens que estiverem sujeitos ao mesmo regime público deverão ser havidos como bens públicos. Ora, bens particulares quando afetados a uma atividade pública (enquanto o estiverem) ficam submissos ao mesmo regime jurídico dos bens de proprie-

dade pública. Logo, têm que estar incluídos no conceito de bem público (MELLO, 2015, p. 935).

Desta definição tem-se que os bens públicos de empresas estatais que sejam empregados em atividade pública devem estar submetidos, enquanto aquele serviço perdurar, ao regime público, tornando-se bens públicos e, portanto, imunes à usucapião. Da mesma forma seria possível argumentar, inclusive, que bens pertencentes a pessoas que se inserem fora da estrutura administrativa – como as concessionárias de serviço público, por exemplo – também devem gozar desta imprescritibilidade, já que também se encontram destinados a um interesse coletivo. À medida que os bens deixem de estar afetados a esta finalidade pública, igualmente perdem o atributo da imprescritibilidade.

Esta compreensão faz parte de uma discussão mais ampla, travada no âmbito do Supremo Tribunal Federal, acerca das características que diferenciam o regime das empresas públicas prestadoras de serviço público daquelas que de fato exercem atividade econômica em um ambiente de concorrência com o setor privado. Precedente importante a respeito do tema é o RE n. 220.906/DF, que estendeu prerrogativas da Fazenda Pública à Empresa de Correios e Telégrafos em razão da natureza da atividade, compreendida pela Corte como serviço público. Em relação especificamente ao tema da usucapião, assim se posicionou a Min. Ellen Gracie em julgamento monocrático do RE n. 536.297/MA:

Os bens das empresas públicas ou sociedades de economia mista prestadoras de serviço público e que estejam afetados a essa finalidade são considerados bens públicos. Já os bens das estatais exploradoras de atividade econômica são bens privados, pois, atuando nessa qualidade, sujeitam-se ao regramento previsto no art. 173, da Carta Magna, que determina, em seu § 1º, II, a submissão ao regime jurídico próprio das empresas privadas. Nessa linha de entendimento, esse Supremo Tribunal Federal, no julgamento do RE 220.906/DF, declarou a impenhorabilidade de bens da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, tendo em vista que a atividade econômica precípua da ECT está



direcionada à prestação de serviço público de caráter essencial à coletividade.

Em conclusão, na tentativa de responder à questão colocada nesta seção do trabalho, seria possível afirmar que, de acordo com a literatura e jurisprudência mencionados: (1) os bens da Administração Direta, autárquica e fundacional são públicos e, via de regra, somente os bens de empresas públicas, sociedades de economia mista ou fundações privadas podem ser usucapidos, por serem bens privados; e (2) mesmo neste caso, para que a usucapião seja possível, é necessário que o bem não esteja afetado a um serviço público porque, sendo esta a situação, a afetação pública atrai para o bem privado o regime de direito público, ficando o bem imprescritível enquanto estiver atrelado àquela atividade. Deve-se considerar, ainda, que embora esse raciocínio seja uma construção possível a partir dos elementos apresentados até o momento, a questão na prática está longe de encontrar uma solução simples, considerando-se que a distinção entre atividade econômica e serviço público nem sempre é evidente. “O simples fato de que uma prestação é lucrativa àquele que a exerce não é elemento suficiente para diferenciar, por si só, os dois regimes em questão”, já que há serviços públicos que podem ser explorados com o intuito de lucro e, nesse sentido, cedidos à iniciativa privada, conforme dispõe o art. 175 do texto constitucional (GRAVA; PASSOS, 2020, p. 177).

Os únicos bens públicos que seriam usucapíveis, portanto, seriam os bens de entes privados desprovidos de uma utilidade pública. Tais bens, nos termos do art. 99 do Código Civil, são denominados “bens dominicais”, não se confundindo com os bens de uso comum do povo, que são aqueles “destinados ao uso indistinto de todos, como os mares, ruas, estradas, praças, etc.” (MELLO, 2015, p. 938) ou com os “bens de uso especial”, que são “os afetados a um serviço ou estabelecimento público como as repartições públicas, isto é, locais onde se realiza a atividade pública ou onde está à disposição dos administrados um serviço público, como teatros, universidades, museus e outros estabelecimentos” (MELLO, 2015, p. 938). Os bens dominicais, em contraste, são aqueles “próprios do Estado como objeto de direito real, não aplicados nem ao uso comum nem ao uso especial”, e, portanto, não atrelados a um serviço ou atividade públicos (MELLO, 2015, p. 938).

### 3. A VEDAÇÃO À USUCAPÇÃO DE IMÓVEIS PÚBLICOS IMPRESCRITÍVEIS É COMPATÍVEL COM A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE E O DIREITO À MORADIA?

As passagens anteriores procuraram discutir as questões mais gerais que envolvem a legalidade da usucapião de imóveis públicos, identificando, na complexidade do tema, quais regras estabelecem as vedações à aplicação do instituto aos imóveis públicos e, na sequência, quais critérios são utilizados para identificar os imóveis que se inserem nesta proibição. Esta última passagem, por sua vez, procura discutir algumas reflexões finais a respeito da compatibilidade desta interpretação com outros temas constitucionais como a proporcionalidade, a função social da propriedade e o direito à moradia. Sendo esta a questão mais subjetiva e controversa do presente trabalho, o objetivo neste ponto não é o de oferecer uma resposta definitiva, mas de levantar alguns pontos para reflexão.

Por um lado, viu-se que a vedação à usucapião de bens públicos é decorrência lógica do regime jurídico ao qual tais bens encontram-se submetidos. Sendo estes bens partes integrantes da propriedade de pessoas jurídicas de direito público ou, ainda, coisas que se encontram em um determinado momento vinculadas a uma finalidade pública específica, é natural verificar sobre eles a existência de regras protetivas especiais – aspecto típico do regime jurídico de direito público que, como se sabe, informa-se pelos famosos postulados da supremacia do interesse coletivo e da indisponibilidade, pela Administração, destes mesmos interesses coletivos. Mas o que ocorre nas hipóteses em que, na prática, a Administração deixa de utilizar um determinado imóvel, sujeitando-o à ocupação, sem resistência, por um particular que preenche todos os requisitos à usucapião? Mesmo diante da inércia do Estado e da premente necessidade do particular, é de interesse público impedir de maneira inflexível e absoluta a transferência da titularidade da coisa?

Um argumento que poderia ser utilizado em sentido contrário é o da função social da propriedade. Este instituto, nos termos do inciso XXIII do art. 5º da CF, traz a ideia de que a propriedade deve ser exercida de forma “mais condizente com os valores coletivos e sociais” (TARTUCE, 2017, p. 700). Sendo assim, quando o Poder Público não atribui utilidade aos bens de sua propriedade e, no caso concreto, algum indivíduo privado

pleiteia o reconhecimento da usucapião por ter preenchido os requisitos previstos em lei, a negativa baseada no caráter absoluto da imprescritibilidade dos bens públicos seria uma imposição impeditiva do exercício de um direito fundamental sem que isso significasse, em contrapartida, qualquer benefício à coletividade. Entendendo que essa forma de compreender a questão é incabível, autores como Farias e Rosenvald (2015) sustentam que seria necessário compreender a vedação constitucional como aplicável somente aos bens materialmente públicos, isto é, que de fato possuem alguma finalidade ou utilidade. Aqueles que são públicos apenas sob o ponto de vista formal não poderiam se valer de atributos do regime jurídico administrativo se a sua utilização não condiz com os fins públicos que referido regime visa resguardar:

Detecta-se, ademais, em análise civil-constitucional, que a absoluta impossibilidade de usucapião sobre bens públicos é equivocada, por ofensa ao valor (constitucionalmente contemplado) da função social da posse e, em última instância, ao próprio princípio da proporcionalidade. Os bens públicos poderiam ser divididos em materialmente e formalmente públicos. Estes seriam aqueles registrados em nome da pessoa jurídica de Direito Público, porém excluídos de qualquer forma de ocupação, seja para moradia ou exercício de atividade produtiva. Já os bens materialmente públicos seriam aqueles aptos a preencher critérios de legitimidade e merecimento, postos dotados de alguma função social. Entrementes, a Constituição Federal não atendeu a essa peculiaridade, olvidando-se de ponderar o direito fundamental difuso à função social com o necessário dimensionamento do bem público, de acordo com a sua conformação no caso concreto. Ou seja: se formalmente público, seria possível a usucapião, satisfeitos os demais requisitos; sendo formal e materialmente público, haveria óbice à usucapião. Essa seria a forma mais adequada de tratar a matéria se lembrarmos que, enquanto o bem privado “tem” função social, o bem público “é” função social (FARIAS; ROSENVALD, 2015, p. 342).

Tal questão ainda traz ao intérprete a necessidade de ponderar, no caso concreto, em que medida se impõe a defesa do direito fundamental à moradia, que foi elevado ao *status* constitucional pela Emenda Constitu-

cional n. 26 de 2000. Sendo este um direito social de segunda dimensão que se manifesta sob a forma de uma cláusula geral (art. 6º da CF) e, ainda, como previsão específica aos trabalhadores urbanos e rurais (art. 7º da CF), não basta ao Estado a adoção de uma postura negativa – é necessária, de fato, a adoção de medidas de justiça social e redução de desigualdades de modo efetivo (SARLET, 2017, p. 57 e 58). Na ausência de tais medidas e configurado um contexto de posse cristalizado pelo tempo, a simples e objetiva aplicação das normas que vedam a usucapião de bens públicos pode significar um aprofundamento das condições de vulnerabilidade as quais caberia ao próprio Estado identificar e combater. Sendo assim, ainda que no caso concreto o reconhecimento da usucapião se faça impossível, esse cenário de injustiça reforça a necessidade de que o debate seja relocalado e que eventuais reformas, no seu devido tempo, possam criar condições para que um novo regime jurídico, mais conectado às realidades e necessidades nacionais, possa se estabelecer.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho procurou trazer discussões sobre três questões centrais a respeito da usucapião de bens públicos. Em primeiro lugar, verificou-se que o tema encontra definição nas disposições da Constituição e do Código Civil, os quais se limitam aos imóveis definidos por lei como bens públicos. Nesse sentido, constatou-se, ademais, que tal proibição não alcança, ao menos em tese, bens de pessoas jurídicas administrativas que estejam submetidos ao regime de direito privado e que, adicionalmente, não se encontrem vinculados a uma finalidade pública (tarefa que nem sempre se mostra simples na prática). Por fim, refletiu-se sobre as potenciais injustiças desta interpretação rigorosa e sobre a necessidade de se colocar em discussão a criação de novas regras que sejam mais aptas a atender às características da nação, combatendo desigualdades e assegurando o amplo acesso à moradia. Considerando que o presente trabalho se centrou em questões teóricas, pesquisas futuras, partindo deste referencial, podem concentrar-se, quanto a este último aspecto, no exame tanto de decisões judiciais quanto de projetos de lei que procurem, à luz deste estado de potencial injustiça, corrigir as eventuais distorções apontadas pela literatura estudada.

## REFERÊNCIAS

- ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito Administrativo Descomplicado**. 25. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2017.
- AMORIM FILHO, Agnelo. Critério científico para distinguir a prescrição da decadência e para identificar as ações imprescritíveis. **Revista de Direito Processual Civil**. São Paulo, v. 3, p. 95-132, jan./jun. 1961.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 31. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2017.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Z. **Direito Administrativo**. 24. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011.
- FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Curso de Direito Civil**. 11. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Atlas, 2015. v. 5.
- GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito Civil Brasileiro**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. v. 5: Direito das coisas.
- GRAVA, Guilherme Saraiva; PASSOS, Ana Beatriz Guimarães. STF e Imunidade do IPTU em Aeroportos. *In: I CONGRESSO VIRTUAL DE DIREITO TRIBUTÁRIO*, 2020, Salvador. **Anais** [...]. Salvador: SC&MC.o, 2020. v. 1, p. 156-189.
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 41. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2016.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 32. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2015.
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de Direito Administrativo**. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.
- SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 8. ed. rev. atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.
- TARTUCE, Flávio. **Manual de Direito Civil**. 7. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2017.



# **ARTIGOS – POLÍTICAS PÚBLICAS**





# VIOLÊNCIA CONTRA CRIANÇAS E ADOLESCENTES: TECENDO A REDE DE PROTEÇÃO INTEGRAL

*Fernanda de Oliveira Maia<sup>15</sup>*

## 1. INTRODUÇÃO

Pesquisas como o Mapa de Violência de Waiselfisz (2012) apontam que os números de casos de violações de direitos contra crianças e adolescentes são crescentes no Brasil. Além disso, na maior parte das vezes, quem comete o ato de violência é um membro da própria família da vítima.

Considerando a complexidade dos casos que envolvem violência contra crianças e adolescentes, faz-se necessário um conjunto de serviços qualificados que se articulem de maneira efetiva, atuando em rede para cessar toda e qualquer violação de direitos infantojuvenis, conforme descrito no Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA (BRASIL, 1990) e denominado Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente – SGDCA. O presente artigo busca identificar e refletir criticamente a respeito da efetivação na prática desta Rede de Proteção Integral para o público de crianças e adolescentes.

Essa produção teórica é fruto de questionamentos e inquietações oriundas do cotidiano da autora, no espaço em que atua ou já atuou como psicóloga, o Centro de Referência Especializado de Assistência Social –

---

15 Psicóloga pela Universidade do Extremo Sul Catarinense, especialista em Sistema Único de Assistência Social – SUAS pela Associação Beneficente da Indústria Carbonífera de Santa Catarina e servidora pública municipal.

CREAS, órgão responsável pelo atendimento e proteção social às famílias e indivíduos em situação de ameaça ou violência e o serviço de acolhimento institucional, que atende crianças e adolescentes afastados do meio familiar em decorrência de ameaça ou violação de direitos, quando os vínculos familiares já encontram-se rompidos. Durante a atuação enquanto psicóloga e operadora do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente, fazendo parte da Rede de Proteção Integral deste público, mesmo que em espaços diferentes, a profissional observou e vivenciou a dificuldade em efetivar um trabalho em rede entre os diversos serviços que compõem o SG-DCA e, por sua vez, garantir a proteção integral de crianças e adolescentes.

Desse modo, o objetivo geral deste artigo é identificar quais os elementos essenciais que compõem uma Rede de Proteção Integral para que a mesma se torne efetiva em matéria de prevenção e enfrentamento dos casos de violência contra crianças e adolescentes.

Cabe ressaltar que a metodologia utilizada na construção deste artigo foi a revisão da literatura sobre o assunto, através das bases de dados SciELO e do Ministério do Desenvolvimento Social – MDS. Destaco que as buscas foram realizadas nestes canais, considerando tratar-se de bases de dados cientificamente reconhecidas. Ademais, foram consultados livros, legislações e normativas atualizadas.

Para tanto, inicialmente buscou-se identificar as interfaces da violência contra crianças e adolescentes e os serviços que compõem o Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente – SG-DCA, que por sua vez formam a Rede de Proteção Integral infantojuvenil, para posteriormente buscar compreender quais os elementos necessários para a sua efetivação prática.

## 2. CONSIDERAÇÕES ACERCA DA LEGISLAÇÃO E DA PROTEÇÃO INTEGRAL DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

A aprovação da Constituição Federal do Brasil, em 1988, representa um marco na forma como as crianças e os adolescentes são tratados no país, passando os mesmos a serem considerados sujeitos de direitos (SOUZA; DUARTE, 2010). Conforme o art. 227 da Constituição Federativa, fica estabelecida a Doutrina da Proteção Integral, em que o dever de garantir os direitos e bem-estar de crianças e adolescentes é ampliado para outros segmentos além da família:

Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

Outra legislação que merece destaque na esfera da proteção infanto-juvenil é o Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA, disposto na Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. O ECA apresenta normas e diretrizes para o cumprimento da finalidade de proteção integral ao público de crianças e adolescentes, sendo considerado um grande avanço em matéria de efetivação de direitos.

Conforme Souza e Duarte (2010), anterior à Constituição Federativa e ao ECA, prevalecia o Código de Menores, que impulsionava um olhar discriminatório frente às demandas e ao público de crianças e adolescentes. De acordo com Cabral (2012), o Código de Menores consolidado no ano de 1927 foi criado para uma parcela bastante específica de crianças e adolescentes, os que se encontravam abandonados e os denominados “delinquentes”.

Ainda conforme a autora, o documento não abordava os âmbitos e políticas necessárias ao atendimento e proteção do público infantojuvenil, desse modo, o investimento a esse público justificava-se pela forma como era vislumbrado socialmente, como sujeitos perigosos ou abandonados que deveriam ser assistidos pelo Estado.

O código de Menores brasileiro seria representativo das visões em vigor na Europa nesse período, segundo as quais era necessário o estabelecimento de práticas psicopedagógicas, geralmente carregadas de um forte conteúdo moralizador, produzindo e reproduzindo uma visão discriminatória e elitista, que desconsiderou as condições econômicas como fatores importantes na condição de exclusão. Para supostamente resolver os incômodos da delinquência, do abandono e da ociosidade, apresentava propostas focalizadas nas consequências dos problemas sociais, omitindo-se em relação à absoluta condição de exploração econômica (CUSTÓDIO, 2009, p. 17).

No entanto, tanto a Constituição Federal do Brasil, como o ECA, foram legislações que contribuíram significativamente para o rompimento dessa forma de pensar a infância e juventude, na medida em que a fase de desenvolvimento deste público passou a ser considerada, bem como a percepção de crianças e adolescentes enquanto sujeitos de direitos.

Porém, conforme Ferraz e Bernardes (2019), cabe destacar as inúmeras ações por parte do Estado que desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, através de emendas e decretos, compactua com ações que ignoram seus princípios originais, gerando o seu descumprimento. Ressaltam as autoras:

A carta constitucional de 1988, fruto de pactos entre progressistas e conservadores, estabeleceu parâmetros civilizatórios para a convivência entre as classes sociais no Brasil ao incorporar elementos próprios das democracias liberais como a ampliação dos direitos políticos e sociais. Entretanto, desde sua promulgação, em outubro de 1988, a carta não apenas tem sido atacada e descumprida, mas, literalmente, retalhada e emendada. As mais recentes iniciativas nesta direção acabaram, com apenas um decreto, com inúmeros conselhos nos órgãos estatais, retrocedendo em relação ao avanço da participação popular nos processos decisórios estabelecidos na constituição (p. 5).

Ainda na esfera de proteção infantojuvenil, outro marco na legislação brasileira a respeito da proteção de crianças e adolescentes vítimas de violência foi a aprovação da Lei Menino Bernardo n. 13.010, de 26 de junho de 2014, que trata da proibição do uso de castigos físicos e de tratamento cruel ou degradante por parte dos pais ou responsáveis como forma de educar. Nesse sentido, destaca-se a ampliação que foi realizada no ECA, a partir do art. 18-A:

A criança e o adolescente têm o direito de ser educados e cuidados sem o uso de castigo físico ou de tratamento cruel ou degradante, como formas de correção, disciplina, educação ou qualquer outro pretexto, pelos pais, pelos integrantes da família ampliada, pelos responsáveis, pelos agentes públicos executores de medidas socioe-

ducativas ou por qualquer pessoa encarregada de cuidar deles, tratá-los, educá-los ou protegê-los.

Mais recentemente, no ano de 2017, foi promulgada a Lei nº 13.431, de 4 de abril, visando normatizar e organizar o Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente. Essa lei discorre sobre a criação de mecanismos que buscam prevenir e coibir a violência, bem como estabelece diretrizes para a escuta protegida de crianças e adolescentes, com o intuito de evitar a revitimização dos casos.

Conforme Childhood Brasil (2018), pesquisas apontam que uma criança vítima de violência chega a ser ouvida cerca de oito a dez vezes nos diversos órgãos de atendimento para investigação e/ou responsabilização, fazendo com que a mesma reviva os fatos de violência ocorridos, o que pode acabar por interferir no seu bem-estar integral. Visando romper este tipo de prática, cabe destaque para a Lei nº 13.431/2017, que trata da integração das políticas de atendimento, e que em seu art. 14 diz. “As políticas implementadas nos Sistemas de Justiça, Segurança Pública, Assistência Social, Educação e Saúde deverão adotar ações articuladas, coordenadas e efetivas voltadas ao acolhimento e ao atendimento integral às vítimas de violência.”

Dessa forma, houve avanços advindos a partir da Constituição Federal, do ECA, da Lei nº 13.010/2014 e mais recentemente da Lei nº 13.431/2017, porém somado aos retrocessos observados ao longo da promulgação dessas legislações até o momento atual, observa-se que ainda há muito o que avançar em matéria de proteção de crianças e adolescentes. Prova disso são os dados apresentados pelo Disque Direitos Humanos (2019), onde o número de crianças e adolescentes vítimas de violência no Brasil ainda é significativamente alto. Ademais, considerando a complexidade envolvendo os casos de violência contra a infância e juventude, faz-se necessário um trabalho articulado entre todos os serviços que compõem o SGDCA, que tenha por finalidade a efetivação de uma rede de proteção integral efetiva.

### 3. VIOLÊNCIA CONTRA CRIANÇAS E ADOLESCENTES

De acordo com o caderno de orientações do Ministério da Cidadania (2020), os dados apresentados pela Ouvidoria Nacional de Direitos

Humanos apontam que a maior parte dos casos de denúncias de violações de direitos recebidas no ano de 2018 envolvia crianças ou adolescentes, representando 55% do total de denúncias recebidas ao longo do ano. Sendo que, segundo Waiselfisz (2012), autor do *Mapa da Violência no Brasil*, a maior parte dos casos de violência tem como responsável pelas agressões pessoas próximas às crianças e adolescentes, como pais, mães, padrastos, tios, avôs e avós. Ressalta-se ainda que, conforme Cesca (2004), a violência intrafamiliar não está restrita apenas ao espaço físico do domicílio ou a membros familiares com laços consanguíneos, mas se estende a qualquer espaço fora do domicílio quando o agressor é um membro da família ou, ainda, quando este assume uma função parental.

Segundo o Ministério da Saúde (2002), a violência no âmbito familiar pode ser descrita como toda ação ou omissão que prejudique o bem-estar, a integridade física, psicológica ou a liberdade e o direito ao pleno desenvolvimento de outro membro da família. Posto isso, a violência contra crianças e adolescentes pode ocorrer de diversas formas, e dentre as suas manifestações podem ser destacadas a violência física, sexual, psicológica e a negligência.

Conforme Weber (2017), pesquisas nacionais e internacionais apontam que um estilo parental negligente, definido pela autora como a ausência ou falta de limites e afeto, pode gerar uma série de limitações e comprometimentos no desenvolvimento cognitivo e emocional da criança ou adolescente. Entre estes, destacam-se o baixo desempenho na área de aprendizagem escolar, comportamentos antissociais, baixa autoestima, depressão, pessimismo, estresse, problemas afetivos e comportamentais.

No que se refere às crianças e aos adolescentes vítimas de violência física e ou sexual, a literatura aponta que existem maiores possibilidades de desenvolverem dificuldades ao longo do seu desenvolvimento, apresentando sintomas mais graves, tais como: psicopatologias, dificuldades em relacionamentos sociais, transtornos de comportamento, prática de atos infracionais e ou envolvimento em relacionamentos íntimos violentos na vida adulta (REIS; PRATA; PARRA, 2018). Em relação à violência psicológica, essa é uma das formas de violência mais prevalentes, porém é pouco diagnosticada, considerando a dificuldade dos profissionais em identificá-la dentro do contexto familiar.

Ainda de acordo com as autoras, a violência intrafamiliar no contexto cultural brasileiro sempre esteve presente e, por muito tempo, foi consentida como forma de educação e valores sociais (REIS; PRATA; PARRA, 2018). Dessa forma, a violência contra crianças e adolescentes torna-se um problema social e de saúde pública que afeta a sociedade como um todo.

Neste viés, destaco a violência, quando a mesma se configura como institucional. Conforme Maior *et al.* (2018), o Estado que tem função primordial na garantia de direitos por vezes tem se apresentado omissivo, bem como responsável pela violação de direitos. Segundo os autores, essas práticas podem ser observadas a partir de mecanismos como a fragilização das legislações, a restrição de políticas sociais básicas e a própria violência em si.

#### 4. PRINCÍPIOS E DIRETRIZES QUE NORTEIAM UMA REDE DE PROTEÇÃO INTEGRAL

De acordo com Custódio (2006), a transformação do direito da criança e do adolescente também se consubstancia no campo de atuação e articulação das estratégias de mudanças provenientes de um amplo sistema de garantia de direitos, composto por uma rede articulada e diferenciada de atores capazes de sustentar e organizar-se politicamente para efetivar as previsões em lei. Assim, a proteção integral, como o próprio nome contempla, tem na funcionalidade das redes de atendimento a sua efetivação.

Conforme Meirelles e Silva (2007), o conceito de rede não é algo novo, sendo que tem sua origem no latim *retis*, que por sua vez significa entrelaçamento de fios com regularidade de coberturas. Dessa forma, a terminologia ganha noção de articulação de estruturas passando a ser amplamente utilizada em diferentes situações e ganhando novos significados com o passar do tempo.

Em sua obra, Motti e Antos (2008) descrevem o trabalho em rede como uma ação coletiva, a qual indica a necessidade de ações conjuntas e compartilhadas, na forma de “teia social”, sendo uma malha de múltiplos fios e conexões. Nesse sentido, faz-se preciso uma articulação política em formato de aliança estratégica entre autores sociais (pessoas) e forças (instituições), de forma não hierárquica, pautada na horizontalidade das decisões.

Portanto, a descrição da rede como uma teia social estabelece um movimento dinâmico e flexível, de acordo com a adesão dos autores/instituições, passando a funcionar como meio de disseminar conhecimento e informação, além de promover a distribuição e a desconcentração do poder, favorecendo o engajamento consciente dos autores participantes numa lógica de corresponsabilidades (MOTTI; ANTOS, 2008).

As diretrizes que seguem a operacionalização de uma Rede de Proteção Integral são pautadas pela municipalização do atendimento e pela descentralização político-administrativa. Isso implica em propiciar que a formulação e execução de políticas públicas sejam pensadas em âmbito local, permitindo que as ações sejam planejadas considerando a realidade e as reais necessidades do público infantojuvenil (BRASIL, 2017).

De tal modo, devem os órgãos que compõem a Rede de Proteção Integral comprometerem-se com a promoção e concretização dos direitos da infância e para isso é imprescindível que a sua atuação seja operacionalizada de forma compartilhada e integrada, sob a perspectiva do trabalho em rede e de cooperações múltiplas entre os vários atores sociais envolvidos (BRASIL, 2017).

[...] a estruturação em rede proporciona superação da fragmentação e da sobreposição das ações, do imediatismo e do personalismo. Em sentido mais amplo, a rede de proteção pressupõe a existência de programas e projetos construídos coletivamente, vinculados ao poder público e/ou a sociedade civil com vistas a promover a construção da cidadania que, enquanto conquista coletiva dos direitos sociais e políticos, promove a superação das vulnerabilidades (ARAGÃO, 2011, p. 79).

De acordo com a Lei nº 13.431/2017, bem como com os Parâmetros de Escuta de Crianças e Adolescentes em situação de violência (BRASIL, 2017), as políticas públicas deverão adotar ações articuladas, coordenadas e efetivas voltadas ao acolhimento e ao atendimento integral. Dessa forma, cabe ressaltar as diretrizes voltadas a esse tipo de atendimento contidas no art. 14 da legislação referida, a saber:



- I – abrangência e integralidade, devendo comportar avaliação e atenção de todas as necessidades da vítima decorrentes da ofensa sofrida;
- II – capacitação interdisciplinar continuada, preferencialmente conjuntas, dos profissionais;
- III – estabelecimento de mecanismos de informação, referência, contra referência e monitoramento;
- IV – planejamento coordenado do atendimento e do acompanhamento, respeitadas as especificidades da vítima ou testemunha e de suas famílias;
- V – celeridade do atendimento, que deve ser realizado imediatamente – ou tão logo quanto possível – após a revelação da violência;
- VI – priorização do atendimento em razão da idade ou de eventual prejuízo ao desenvolvimento psicossocial, garantida a intervenção preventiva;
- VII – mínima intervenção dos profissionais envolvidos; e
- VIII – monitoramento e avaliação periódica das políticas de atendimento.

Nesse sentido, após a identificação de uma situação de violência contra uma criança ou adolescente, cabe ao serviço que receber essa informação realizar o acolhimento da vítima, buscando compreender apenas o necessário para realizar os encaminhamentos cabíveis, visando garantir a sua proteção integral.

Ainda conforme a Lei nº 13.431/2017, são serviços que compõem o Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente: o Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS, a Delegacia de Polícia, as Unidades de Saúde, o Instituto Médico Legal – IML, o Ministério Público, a Defensoria Pública, o Poder Judiciário (Vara da Infância e Juventude), entre outros. Cabe ainda ressaltar que, na indisponibilidade de algum dos serviços, deverão ser estabelecidas parcerias visando um atendimento qualificado e que garanta a proteção da criança e do adolescente.

Conforme Brasil (2019), a Política Pública de Saúde poderá criar, no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS), serviços para atenção integral

à criança e ao adolescente em situação de violência, de forma a garantir o atendimento acolhedor. No que se refere à coleta, guarda provisória e preservação de material com vestígios de violência serão realizadas pelo Instituto Médico Legal (IML).

Compete à Política Pública de Assistência Social no âmbito do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, entre outras competências descritas nos Parâmetros de Escuta de crianças e adolescentes vítimas de violência, a elaboração de plano individual e familiar de atendimento, com a participação da criança ou do adolescente, bem como do seu grupo familiar, priorizando sempre que possível a preservação dos vínculos familiares. De acordo com os autores Carneiro, Araújo e Araújo (2019, p. 2), destaca-se ainda:

Para garantir a parcela de responsabilidade da proteção social que cabe à Política de Assistência Social, esta se materializa a partir da implementação de um conjunto de programas, projetos, serviços e benefícios socioassistenciais, enquanto ações desenvolvidas pelo Estado (direta ou indiretamente), cujos objetivos precípuos deveriam ser enfrentar expressões da questão social e garantir os direitos de cidadania, principalmente aqueles assegurados pela CF de 1988, regulamentados pela Loas (Lei nº 8.742/1993) e pela Loas/Suas (Lei nº 12.435, de 6 de julho de 2011).

No que se refere à atuação da Política de Segurança Pública, conforme este mesmo documento de orientação, ao constatar que a criança ou o adolescente está em risco, a autoridade policial requisitará à autoridade judicial, em qualquer momento, os procedimentos de investigação e responsabilização dos suspeitos e as medidas de proteção pertinentes.

Em relação à atuação do Poder Judiciário, poderão ser criados juizados ou Varas especializados em crimes contra a criança e o adolescente.

Após o acolhimento, o serviço deve realizar o encaminhamento da criança ou adolescente junto a um responsável, para os seguintes serviços: o Conselho Tutelar, a autoridade policial ou o Ministério Público. Ainda, nas situações que envolvem violência sexual, faz-se necessária celeridade no encaminhamento dos casos no que diz respeito ao atendimento de saúde:

A falta de integração dos serviços e de preparação específica dos profissionais para lidar com crianças e adolescentes vítimas ou testemu-

nhas de violências faz com que demorem a receber ajuda, tenham que relatar os fatos ocorridos inúmeras vezes e, muitas vezes, não recebam o cuidado adequado (CHILDHOOD BRASIL, 2018, p. 21).

Por fim, conforme prevê o ECA (Brasil, 1990), toda criança tem o direito de ser protegida de forma integral, de acordo com o seu art. 3º: “[...] assegurando-se-lhes, por lei ou por outros meios, todas as oportunidades e facilidades, a fim de lhes facultar o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, em condições de liberdade e de dignidade”. Diante do exposto acima, a proteção integral de crianças e adolescentes versa em assegurar a efetividade da rede de atendimento, composta pelos diversos serviços que têm como função serem operadores de direitos, garantindo desta forma a proteção integral do público infantojuvenil.

No entanto, conforme Maior *et al.* (2018), no que se refere ao âmbito dos direitos humanos, neste caso, voltado ao público infantojuvenil, as conquistas advindas de legislações e diretrizes ainda concorrem com a não efetivação dos direitos de crianças e adolescentes no cotidiano. E mais do que esta constatação, observa-se que além de não haver a garantia de direitos, não é incomum as violações de direitos por parte do próprio Estado.

Nesse sentido, pode-se concluir que a efetivação dos direitos da criança e do adolescente perpassa não apenas pela existência de legislações e orientações técnicas, mas pela necessidade de um olhar crítico diante das demandas do público infantojuvenil por parte dos operadores de direitos e de uma busca incessante para efetivar na prática o que está estabelecido legalmente. De acordo com Mattiei (2019), diante dos fatos políticos recentes, é possível reconhecer um grande retrocesso em matéria de proteção social. Nesse mesmo sentido, conforme Maior *et al.* (2018), o atual contexto social brasileiro, marcado em particular por violações de direitos básicos, exige por parte dos trabalhadores uma postura voltada à resistência, em seus mais variados espaços de atuação.

## 5. TECENDO A REDE DE PROTEÇÃO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES: CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme Childhood Brasil (2018), para a efetivação de uma rede de atendimento faz-se necessário criar mecanismos de funcionamento como

fluxogramas, protocolos de escuta de crianças e adolescentes, parâmetros para a criação de ambientes humanizados e capacitação dos profissionais, visando à integração e articulação dos serviços que compõem essa rede e, principalmente, evitar a revitimização de crianças e adolescentes vítimas de violência. Porém, ultrapassar a fragmentação existente na atuação dos serviços de proteção da criança e adolescente e tecer uma Rede de Proteção nem sempre é uma tarefa simples.

Nesse sentido, cabe ressaltar que no ano de 2020 o Estatuto da Criança e Adolescente completou 30 anos de sua existência, e analisando o contexto social infantojuvenil no Brasil anterior ao ECA, observa-se que houve avanços significativos durante este período de três décadas. Conforme o CREPOP (2020), entre as conquistas obtidas a partir da promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescentes, cabe destacar as redes de proteção à infância e à adolescência.

Porém, apesar destes avanços, a caminhada ainda parece longa para se chegar ao fim esperado, a proteção integral de crianças e adolescentes, conforme observado através dos dados do DISQUE 100 do ano de 2019, que registrou 86.837 denúncias de violações de direitos humanos contra crianças e adolescentes, 14% a mais do que no ano de 2018, apresentando um alto número de crianças e adolescentes em situação de violação de direitos. A garantia da efetivação da Rede de Proteção Integral de crianças e adolescentes e, por consequência, o bem-estar deste público, parecem ser urgentes na medida em que os indicadores mostram que a violência contra crianças e adolescentes no Brasil é um dos maiores índices de violação de direitos.

Conforme o CREPOP *apud* Mandela (2020):

Nós devemos às nossas crianças – os cidadãos mais vulneráveis em qualquer sociedade – uma vida livre de violência e medo. A fim de assegurar isto, devemos manter-nos incansáveis em nossos esforços não apenas para alcançar a paz, a justiça e a prosperidade para os países, mas também para as comunidades e membros da mesma família. Devemos dirigir nossa atenção para as raízes da violência. Somente assim, transformaremos o legado do século passado de um fardo opressor em um aviso de alerta (p. 26).

Mas para se atingir o objetivo de proteção integral em formato de Rede de Proteção Integral fica evidente que necessário é imprescindível um traba-

lho articulado dos serviços que compõem o Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente. Para tanto, exige transpor obstáculos como a falta de capacitação técnica, de construção de fluxogramas e protocolos entre outros aspectos e diretrizes de uma rede, transpondo assim a mera existência de serviços que atuam de forma individualizada. E, por sua vez, que seja possível alcançar a efetivação de uma rede de proteção para crianças e adolescentes que atue não apenas na intervenção dos casos em que já ocorre algum tipo de violações de direitos, mas também na sua prevenção, garantindo desta forma o bem-estar integral do público infantojuvenil. Por fim, e igualmente importante, faz-se necessário por parte de todos os operadores do SGDCA uma postura de resistência voltada à efetivação e à permanência dos direitos já conquistados ao longo da promulgação das legislações aprovadas, como a Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Criança e do Adolescente.

## REFERÊNCIAS

- ARAGÃO, Ailton de Souza. **Rede de proteção social e promoção de direitos:** contribuições do conselho tutelar para a integralidade e a intersetorialidade. Ribeirão Preto, 2011.
- BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Políticas da Saúde. **Violência Intrafamiliar:** orientações para prática em serviço. Brasília: Ministério da Saúde, 2002.
- BRASIL. **Estatuto da Criança e do Adolescente:** Lei federal nº 8069, de 13 de julho de 1990. Rio de Janeiro: Imprensa Oficial, 2002.
- BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos. **Parâmetros de escuta de crianças e adolescentes em situação de violência.** Brasília, 2017.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Humano: **Disque Direitos Humanos.** Brasília, 2019. Disponível em: <https://www.mdh.gov.br/informacao-ao-cidadao/ouvidoria/dados-disque-100/relatorio-balanco-digital.pdf> Acesso em: 08 de julho de 2019.
- BRASIL. **Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente Vítima ou Testemunha de violência.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Lei/L13431.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13431.htm). Acesso em: 03 de julho de 2019.

BRASIL. **Lei Menino Bernardo**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/113010.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113010.htm) - Lei Menino Bernardo. Acesso em: 05 de maio de 2020.

CABRAL, Johana. **Família, sociedade e Estado na promoção e defesa dos direitos humanos da criança e do adolescente**: um estudo da teoria da proteção integral. Criciúma, SC: UNESC, 2012.

CESCA. Taís Burín. O papel do psicólogo jurídico na violência intrafamiliar: possíveis articulações. - **Psicologia & Sociedade**. Universidade Luterana do Brasil, 16 (3): 41-46, set./dez. 2004.

CHILDHOOD BRASIL. **Atendimento integrado a crianças vítimas ou testemunhas de violência no planejamento plurianual dos municípios e estados brasileiros 2018- 2021**: implementando a Lei 13.431/2017. São Paulo, 2018. Disponível em: [https://www.childhood.org.br/publicacao/atendimento\\_integrado.pdf](https://www.childhood.org.br/publicacao/atendimento_integrado.pdf).

CREPOP. **Referências técnicas para atuação de psicólogos(os) na rede de proteção às crianças e adolescentes em situação de violência sexual**. Conselho Federal de Psicologia, 2020.

CUSTÓDIO, André Viana. **Direito da criança e do adolescente**. Criciúma: UNESC, 2009.

CUSTÓDIO, André Viana. **A exploração do trabalho infantil doméstico no Brasil contemporâneo**: limites e perspectivas para a sua erradicação. 2006. Tese (Doutorado em Direito) – Programa de Pós-graduação em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.

MEIRELLES, Z. V.; SILVA, C. A. Redes de apoio a saúde da mulher adolescente/jovem vítima de violência. In: TAQUETE, Stella R. (org.). **Violência contra mulher adolescente/Jovem**. Rio de Janeiro: EDUERJ, 2007, p. 141-149.

MOTTI, A. J. A.; SANTOS, J. V. Redes de proteção social a crianças e ao adolescente: limites e possibilidades. In: ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE DEFESA DA MULHER, DA INFÂNCIA E DA JUVENTUDE. **Fortalecimento da rede de proteção e as-**

**sistência a crianças e adolescentes vítimas de violência sexual.**

Brasília, 2008.

REIS, Deliane Martins; PRATA, Luana Cristina Gonçalves; PARRA, Claudia Regina. O impacto da violência intrafamiliar no desenvolvimento psíquico infantil. **Psicologia. PT**. O portal dos psicólogos, 2018. Disponível em: <https://www.psicologia.pt/artigos/textos/A1253.pdf>. Acesso em: 01 de maio de 2020.

REVISTA ARGUMENTUM. Estado, democracia e lutas sociais. V. 11, n. 1, 2019. Disponível em: <https://periodicos.ufes.br/argumentum/issue/view/959>.

REVISTA TEMPORALIS. Ética, direitos humanos e serviço social. V. 18, n. 36, 2018. Disponível em: <https://periodicos.ufes.br/temporalis/issue/view/958>.

REVISTA KATALYSIS. Proteção social no capitalismo contemporâneo: contrarreformas e regressões dos direitos sociais. V. 22, n. 1, 2019. Disponível em: <file:///C:/Users/guilh/Downloads/57250-217263-1-PB.pdf>.

REVISTA SER SOCIAL. Trinta anos da Constituição Federal. V. 21, n. 44, 2019. Disponível em: [https://periodicos.unb.br/index.php/SER\\_Social/issue/view/1710](https://periodicos.unb.br/index.php/SER_Social/issue/view/1710).

SANTOS, B. R.; IPPOLITO, R. **Guia escolar**: identificação de sinais de abuso e exploração sexual de crianças e adolescentes. Seropédica, RJ: Edur, 2011.

SOUZA, Ismael Francisco; DUARTE, Priscila Ugioni. A proteção aos direitos da criança: um estudo sobre a inquirição nos casos de abuso sexual. **Ius Gentium**. Curitiba, ano 44, n. 8, p. 22-39, jul./dez. 2010.

WAISELFISZ, J. J. **Mapa da Violência 2012**: crianças e adolescentes do Brasil. Rio de Janeiro: FLACSO Brasil, 2012. Disponível em: [http://www.mapadaviolencia.org.br/pdf2012/MapaViolencia2012\\_Crianças\\_e\\_Adolescentes.pdf](http://www.mapadaviolencia.org.br/pdf2012/MapaViolencia2012_Crianças_e_Adolescentes.pdf). Acesso em: 26 nov. 2016.

WEBER, Lidia. **Eduque com carinho**: equilíbrio entre amor e limites. 6. ed. Ilustrações de Benett. Curitiba: Jaruá, 2017.

# OS DESAFIOS NA APLICAÇÃO DAS POLÍTICAS SANITÁRIAS DURANTE A PANDEMIA DO SARS-COV-2: OS DIREITOS HUMANOS E A SAÚDE PÚBLICA NACIONAL

*Caroline Regina dos Santos*<sup>16</sup>

*Isabella Silva Fitas*<sup>17</sup>

## INTRODUÇÃO

Após o processo de redemocratização nacional, que objetivou efetivar direitos a todos os indivíduos, a saúde passou a ter expressamente o *status* de direito por meio da Constituição Federal de 1988, possuindo desta forma caráter social e também fundamental.

Sob esta nova percepção legal, com a finalidade de regular a normatização do direito à saúde, foi criada a Lei 8.080/90, a qual elencou as possibilidades de integração, universalização e equidade, bem como as práticas

---

16 Doutora em Biotecnologia pela UFG. É professora efetiva do corpo docente da UFG e da PUC Goiás; Coordenadora do Curso de Pós-graduação de Judicialização em Saúde do IPOG; presidente da Comissão de Direito Médico e da Saúde da OAB-GO.

17 Graduada em Direito pela PUC Goiás; membro do Grupo de Pesquisa Direitos Humanos e Grupos Vulneráveis da Universidade do Estado da Bahia; atua como Coordenadora Voluntária do Direito à Saúde do Projeto de Mãos Dadas da Defensoria Pública do Estado de Goiás e Escola de Direitos Humanos.



e ações de saúde a serem exercidas em âmbito nacional pelos entes federativos na figura de seus agentes.

Hodiernamente, muitas ações – de caráter preventivo e repressivo – que visam à manutenção da saúde física e psicológica dos cidadãos são exercidas diariamente, inclusive ante o fato de que os indivíduos estão enfrentando os reflexos provenientes da pandemia do SARS-CoV-2, crise sanitária de nível global que assola a vida dos seres humanos.

Considerando estritamente a efetuação das medidas praticadas em âmbito nacional, na figura de seus agentes atuantes, notabiliza-se que tais providências são insuficientes, leia-se, são precárias.

É imperioso destacar que o cenário da saúde pública e da saúde privada é extremamente preocupante, diante da existência de inúmeras variantes do SARS-CoV-2, visto que o novo coronavírus possui a flexibilidade de se adequar aos mais diversos ambientes, por conseguinte, adquirem resistência biológica.

Muitas estirpes foram localizadas em outros países. Além do mais, há de se mencionar a subsistência de cepas mais severas, denominadas “UK B.1.1.7”, “501Y.V2” e “P1”. A preocupação sonda os cientistas, visto que tais variantes são veiculadas rapidamente e com reações mais severas.

Nesse sentido, valendo-se da pesquisa bibliográfica,<sup>18</sup> foi realizada uma análise de obras e de artigos científicos que cercam o ideal de uma gestão de política pública eficaz, incluindo pesquisas sobre a promoção de políticas sanitárias.

De antemão, através deste artigo foi possível compreender a iminente relevância da aplicação de medidas específicas voltadas às ações que sejam hábeis ao enfrentamento do SARS-CoV-2, com a finalidade de expor arguições de casos que dizem respeito à reformulação do processo de operação das políticas públicas de saúde, que consequentemente contribuirá na efetivação do bem-estar social à população brasileira.

Observa-se que, a despeito da população possuir ciência acerca dos meios hábeis de prevenção ao contágio do coronavírus, e apesar de existir o amparo do Sistema Único de Saúde, ademais no que diz respeito ao

---

18 A pesquisa bibliográfica é feita a partir do levantamento de referências teóricas já analisadas e publicadas por meios escritos e eletrônicos, como livros, artigos científicos, páginas de websites. Qualquer trabalho científico inicia-se com uma pesquisa bibliográfica, que permite ao pesquisador conhecer o que já se estudou sobre o assunto (FONSECA, 2002, p. 31).

acesso à vacina imunizadora – que retém eficácia científica comprovada contra o mencionado vírus –, pode-se vislumbrar a má governança das políticas sanitárias estipuladas pelos órgãos responsáveis por fiscalizar as políticas públicas de saúde.

A atuação das entidades públicas e privadas desconversam entre si, o que gera um impacto nas ações implementadas em diferentes Estados da federação.

Evidencia-se que as entidades governamentais possuem um papel de legitimar a efetivação de direitos fundamentais através do combate à disseminação do SARS-CoV-2 a fim de efetivar justiça e promover saúde pública à nível nacional.

De antemão, induz-se que o ente federativo necessita ter um olhar mais cauteloso perante a atuação dos profissionais que estão desenvolvendo as ações no território brasileiro, a fim de que seja possível efetivar políticas de saúde que aspirem amenizar, por conseguinte, administrar as resultâncias de eventuais agravos advindos do SARS-CoV-2, de modo que haja uma real organização e o perfazimento daquelas em âmbito nacional.

## 1. A RELEVÂNCIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SAÚDE

Entende-se que os estudos sobre as políticas públicas de saúde carregam um caráter sociológico, pela razão de ser uma área complexa que vai além da mera projeção de que as políticas de saúde funcionam excepcionalmente a partir da aquisição de tecnologias ou meramente a partir da implementação de insumos estratégicos que visam o processamento de uma gestão comprovativa.

A construção da política de saúde como política social envolve diversos aspectos políticos, sociais, econômicos, institucionais, estratégicos, ideológicos, teóricos, técnicos, culturais, dentre outros, tornando-se muito difícil isolar a participação de cada um deles em um momento definido (FLEURY; OUVÉNEY, 2008, p. 17).

Nesse sentido, é compreensível que o referencial que cerca o cenário econômico-social é reputado como fator essencial a ser introduzido no bojo de uma pesquisa que verse sobre as políticas públicas de saúde, frente à vivência social que os brasileiros estão inseridos. Dessarte, é relevante analisar o contexto do surgimento de questões relacionadas não somente

aos agravos de saúde, diante das crises que o país enfrentou ao longo das décadas, consequentes do alastramento de doenças que sucedem em surtos sanitários e em epidemias.

O desempenho simultâneo de papéis políticos e econômicos diferentes – a política de saúde produz efeitos em diversas relações sociais ao mesmo tempo (promoção da igualdade, legitimação política de grupos governamentais, manutenção da dinâmica econômica) (FLEURY; OUVÉNEY, 2008, p. 18).

À vista disso, infere-se que no decurso da história do Brasil a formulação e a investidura de políticas de atenção primária à saúde (APS) voltadas ao caráter assistencial dos cidadãos tornaram-se substanciais.

Na contemporaneidade, os indivíduos vivenciam friamente uma nova perniciosidade sanitária, qual seja, a Covid-19, que acarretou em uma das maiores pandemias que desafia toda a classe científica, principalmente a classe que atua nos locais que são suscetíveis à má organização social, que é o caso do Brasil, visto que se trata de um país que, apesar de possuir um amplo e moderno sistema de saúde, ainda não possui a capacidade plena de gerir agentes atuantes.

Um dos problemas mais emergentes que preocupa a sociedade brasileira é a gestão insatisfatória das ações de prevenção e de repressão, as quais são essenciais ao enfrentamento da Covid-19. Nesta continuidade, o cenário demanda que as ações contra a disseminação do SARS-CoV-2 sejam concretizadas a partir de uma indagação singular, que será levantada com base nas necessidades de cada grupo social e que deve ser explorada conforme cada região do país.

A pesquisa tem como objeto o estudo da incorporação preliminar das políticas públicas sanitárias executadas em âmbito nacional no enfrentamento da pandemia da Covid-19, bem como das formas de atuação dos profissionais e dos consequentes desafios perquiridos nas persecuções.

Em cada contexto singular, com uma dada relação das forças sociais, emergirá um modelo de proteção social peculiar àquela sociedade. Estes modelos podem ser analisados por suas semelhanças e diferenças em relação aos tipos já estudados (FLEURY; OUVÉNEY, 2008, p. 9).

Concebe-se que será através do desempenho dos atores sociais que as políticas públicas poderão ser eficazes. Dessa maneira, consuma-se que,

preliminarmente, deverá haver a análise da coletividade, considerando aspectos relevantes do contexto pandêmico.

Apenas definir objetivos não é suficiente para construir políticas efetivas, é necessário também compreender os problemas setoriais e desenvolver ferramentas concretas de ação (FLEURY; OUVENEY, 2008, p. 21).

Concebe-se que em um segundo momento os principais programas de saúde existentes deverão, sistematicamente, executar as ações preventivas e repressivas que se adéquem à realidade social dos cidadãos conforme as particularidades de cada contexto econômico.

Enfatizando esse aspecto, surge outra forma de definir as políticas de saúde que a tomam como uma estratégia concreta, organizada e especificamente orientada por meio de recortes das ações e programas que se situam em diferentes setores, reconhecidos como de saúde (FLEURY; OUVENEY, 2008, p. 21).

É primordial que haja a colaboração ativa dos entes federados a fim de melhor colaborar com o dinamismo das ações sanitárias.

#### 1.1. O Cenário Pandêmico e o Direito à Saúde

Sabe-se que o ideal da criação das políticas públicas de saúde parte da premissa de uma pretensão de efetivação de direitos, visando, por conseguinte, promover o bem-estar comum. O amparo legislativo foi um divisor de águas, sendo extremamente importante para que a saúde básica fosse finalmente reconhecida como um bem inerente a todos os cidadãos:

A política pública de saúde brasileira foi redefinida muito recentemente na Constituição Federal Brasileira de 1988, onde se estabeleceu que a saúde é um direito de todos e um dever do Estado (WARGAS, 2002, p. 11).

Depreende-se que a organização social antecede a gênese de qualquer espécie de política básica assistencial, ante o fato de que as expectativas de determinados grupos de indivíduos serão atendidas tão somente a partir das suas especificidades que dizem respeito ao cenário em que estão inseridos.

Nessa senda, é entendido que os movimentos populacionais – o que inclui também a realização de reivindicações – são indispensáveis à evo-

lução – mesmo que gradual – do cenário da ampliação e de melhorias das políticas públicas de saúde.

Estas ações são especificamente relevantes à promoção de cuidados eficazes, que dizem respeito à integridade física e psíquica dos indivíduos:

As políticas públicas em saúde [...] integram o campo de ação social do Estado orientado para a melhoria das condições de saúde da população. Sua tarefa específica em relação às outras políticas públicas da área social consiste em organizar as funções públicas governamentais para a promoção, proteção e recuperação da saúde da coletividade (LUCHESE; AGUIAR, 2002, p. 3).

Desse modo pode-se afirmar que para que haja a efetivação dos atos de gestão será primordial não apenas o interesse do Poder Público, mas precisará também do empenho do corpo social na figura dos cidadãos. Além do anseio da sociedade, e do ativismo do Estado-Nação, será pertinente analisar os aspectos que cercam a produção das políticas públicas sanitárias.

Nesse sentido, tem-se como foco a perscrutação de todas as características que envolvem o surto sanitário do SARS-CoV-2 e as suas variantes.

A especificação da realidade social a qual cada grupo está integrado é de suma importância em todas as fases de inquirição dos atos que precedem a gestão das políticas públicas que visam inibir o SARS-CoV-2:

A variedade de fatores que influenciam direta ou indiretamente a política de saúde e devem ser levados em conta devem fomentar o diálogo entre os diferentes atores setoriais em todos os lugares e pressionar a transformação qualitativa dos processos de gestão não apenas para a efetividade da política de saúde, mas também para o alcance de objetivos orientados ao desenvolvimento social (LUCHESE; AGUIAR, 2002, p. 4).

Como mencionado alhures, o contexto socioeconômico é um fator expressivo nas discussões que cercam a problemática da pandemia do SARS-CoV-2, visto que os indivíduos hipossuficientes sofrem com alta incidência a ausência de recursos básicos, levando em consideração os cidadãos que possuem poder aquisitivo.

Dessa forma, os menos favorecidos economicamente ficam em total desvantagem:

A COVID-19 também mostra a face da desigualdade social no Brasil. A epidemia que se iniciou nos bairros de alto nível sócio econômico está disseminando-se rapidamente para a periferia dos grandes centros urbanos (MEDEIROS, 2020, p. 3).

Avulta-se que as referidas conformações são indeclináveis ao aprofundamento da reflexão sobre os pontos mais desafiadores no empreendimento das ações, levando em consideração a conjuntura da contaminação global do SARS-CoV-2.

Nos dias atuais nem todas as políticas que são determinadas pelos órgãos e entidades, as quais visam a redução do contágio do SARS-CoV-2, são passíveis de serem processadas em todas as regiões em âmbito nacional. Porém, vale ressaltar que algumas ações básicas podem ser agregadas de imediato à realidade dos brasileiros:

A OMS sugere que sejam criadas centrais de teleatendimento 24 horas, treinando os atendentes na utilização de protocolos que permitam distinguir casos leves, moderados e graves, bem como orientar os casos leves quanto às medidas de isolamento domiciliar (DAUMAS; SILVA *et al.*, 2020, p. 02).

As constatações acerca do caminho que a aspiração de uma política perfaz permeia vários empecilhos que muitas das vezes impedem a satisfação do processo de elaboração e de consolidação. Sobre tal entendimento tem-se como exemplo a própria máquina pública, que sempre possuiu – e que ainda dispõe – um perfil altamente burocrático.

A má administração dos recursos afeta a utilidade das ações essenciais. Porém, tem-se como expectativa que com o desempenho habitual dos Conselhos – por meio da realização de conferências periódicas, dentre outras espécies de dinamismo – será possível haver a participação de profissionais interessados no processo de readaptação das políticas sanitárias de enfrentamento do SARS-CoV-2 em âmbito nacional.

Ao mesmo tempo é necessário dotar o sistema de recursos para oferecer a atenção adequada e oportuna. A crise sanitária atual amplificou as

debilidades existentes e tem requerido recursos extraordinários da União para os estados e municípios, ainda insuficientes para apoiar as ações de vigilância e cuidado da população (MEDINA *et al.*, 2020, p. 04).

É conveniente que durante todo o procedimento organizacional sejam realizados relatórios de gestão para sistematizar as informações obtidas no decorrer do desenvolvimento das pesquisas e da prévia consumação.

Por fim, entende-se que é conveniente que os atores responsáveis pela introdução das ações de prevenção coloquem como prioridade o interesse público, possibilitando a reconstrução do cenário caótico que os indivíduos enfrentam por consequência da disseminação do SARS-CoV-2.

### 1.1.1. A ATENÇÃO PRIMÁRIA À SAÚDE E A EFETIVAÇÃO DAS AÇÕES SANITÁRIAS

É compreensível que alguns processos são substanciais a serem observados previamente na estipulação das políticas de saúde, de forma que esta análise antecipada será essencialmente um divisor de águas ante qualquer ação aprimorada em um caso futuro. Nesse sentido, entende-se que a incorporação de uma formação concludente ao profissional responsável pela idealização – e pela inserção – das ações sanitárias é fundamental para que, no mundo real, existam políticas indutoras de mudança.

Acredita-se que através da implantação da referida “prevenção metodológica”, por meio dos ambientes educativos de qualificação, o agente que atua diretamente na criação das políticas mencionadas alhures, poderá renovar as determinantes sociais da saúde.

Com a afeição do ideal educacional e preventivo, espera-se haver uma evolução progressiva das políticas já existentes.

Por outro lado, é forçoso reconhecer que para que uma política de saúde seja minimamente efetiva é indispensável haver uma rigorosa fiscalização das ações administradas nos ambientes de saúde.

Os estudiosos têm observado que muitos profissionais e gestores que atuam na linha de frente não estão aptos a lidarem com a realidade pandêmica.

A falta de preparo vai além do aspecto técnico, e se resume em ausência de capacidade emocional, ante as expressivas evidências de que muitos médicos, enfermeiros, dentre outros profissionais, não conseguem atuar com a presteza que se fazia presente em cenários anteriores.

Sob este aspecto, é imperioso destacar que os órgãos de representação e de fiscalização poderão incentivar que a atenção primária à saúde se faça presente nos ambientes de atendimento, sejam da esfera pública ou privada.

Muitos destes modelos de atenção já estão sistematizados por programas que visam aprimorar a qualidade de vida e de bem-estar de um cidadão, como por exemplo o PMAQ, que foi idealizado com a premissa de avaliar as evoluções da qualidade e do acesso aos serviços de saúde nos postos de atendimentos do país.

O PMAQ é um programa desenvolvido para impactar a qualidade da atenção básica, fortalecendo sua avaliação, e institucionalizar uma cultura de avaliação, envolvendo e mobilizando profissionais da atenção primária à saúde (SADDI *et al.*, 2018, p. 02 – tradução nossa).

Sendo assim, a praticabilidade de modelos de atenção primária à saúde (APS) e de práticas voltadas ao Programa de Melhoria do Acesso e da Qualidade da Atenção Básica (PMAQ) no exercício profissional no âmbito das instituições de saúde é extremamente valoroso neste processo de reorganização.

O PMAQ-AB possui o intuito de impactar as formas de gestão, trazer uma nova cultura à atenção prestada em saúde e aprimorar a implementação de políticas anteriores com a mesma perspectiva de qualificar a AB. Ele também contribui financeiramente para municípios que atingem melhorias no padrão de qualidade das equipes da AB (FLÔRES *et al.*, p. 238)

Posto isto, através da regular vigilância em saúde nos territórios do país, mantendo uma atenção minuciosa dos cidadãos contaminados pelo coronavírus, inclusive com um suporte social aos indivíduos, principalmente aos grupos em estado de vulnerabilidade – de cunho econômico ou social –, será possível solucionar questões de esfera comum ou até mesmo as mais gravosas.

## CONCLUSÕES OU CONSIDERAÇÕES FINAIS

Através do presente artigo foi realizada a investigação sobre a complexidade em implementar políticas sanitárias eficazes – as quais são imprescindíveis ao enfrentamento da pandemia do SARS-CoV-2 – em âmbito



nacional, bem como ficou demonstrado que na atualidade a má gestão das políticas públicas de saúde reflete negativamente no bom deslinde das ações de enfrentamento ao mencionado vírus.

Foram discutidos os motivos determinantes – quais sejam, a má administração e a deficiência na fiscalização – que são empecilhos à execução das políticas de saúde municipal existentes.

Dessarte, considerando a participação ativa das Secretarias de Saúde, também será significativa a amplitude desta espécie de controle social. Vale ressaltar que o emprego das políticas deverá ser minuciosamente estudado, com o fito de avaliar as resultâncias positivas e negativas.

Nesse ponto, é considerado determinante útil o apoio e a cooperação dos órgãos fiscalizadores dos Entes Federados, atuando em conjunto, inclusive no compartilhamento de dados, seguindo uma espécie de padrão de enfrentamento social, que se adapte com rigor em todos os ambientes coletivos em âmbito nacional.

Levando em conta a discussão que gira em torno dos desafios da efetivação das políticas evidenciadas, outra questão a ser explicitada é a instabilidade de recursos financeiros. A dificuldade de alocação de recursos assola a condição de enfrentamento da pandemia do SARS-CoV-2.

Dessa forma, compreende ser imperioso que haja uma administração sistematizada dos incentivos econômicos, que são percebidos pelos entes públicos e pelos entes privados.

Nota-se que, apesar de as políticas públicas de saúde possuírem total amparo legislativo, não só pela Carta Magna de 1988, mas também por um resguardo prático pela Lei do SUS, não obstante estar vinculado a várias espécies de financiamento permanente, o Sistema Único de Saúde ainda não detém o condão de contribuir suficientemente na promoção das políticas públicas sanitárias que visam inibir o SARS-CoV2 por meio das diretrizes previstas em seu rol.

Nessa lógica alcança-se que outros meios de intervenções – tal como o Programa de Atenção Primária à Saúde – sejam hábeis a amparar um sistema de saúde tão amplo.

Interpreta-se que a APS é uma ferramenta apropriada para amparar as medidas de cunho emergencial, sendo apta a lidar com questões oriundas do agravamento da circunstância caótica da saúde – em âmbito público e privado – que o Brasil enfrenta.

Em um momento de muita tensão social, eivada de crises política, social, econômica e sanitária, é imperioso que os protagonistas do Estado Democrático de Direito unam ideais de promoção de justiça social aos cidadãos, inclusive os mais fragilizados que se encontram nas mazelas de uma sociedade altamente burocrática.

Por fim, entende-se que o enquadramento da saúde carece de transformações em seu caráter prático, visando transformar a prestação de atendimento, ampliando o acesso às ações básicas de saúde de forma a abranger todas as classes para que a disseminação do SARSCoV-2 e outras possíveis variantes sejam repelidas.

## REFERÊNCIAS

- DALMAS, Regina Paiva; SILVA, Gulnar Azevedo e *et al.* O papel da atenção primária na rede de atenção à saúde no Brasil: limites e possibilidades no enfrentamento da COVID-19. **Cad. Saúde Pública**. São Paulo, 36(6):e00104120, p. 2, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.org/pdf/csp/2020.v36n6/e00104120/pt>. Acesso em: 10 jun. 2021.
- FLEURY, Sonia. OUVÉRY, Assis Mafort. **Política de Saúde: Uma Política Social**. São Paulo: Escola de Saúde, 2008. Disponível em: [http://www.escoladesaude.pr.gov.br/arquivos/File/TEXT0\\_1\\_POLITICA\\_DE\\_SAUDE\\_POLITICA\\_SOCIAL\\_1.pdf](http://www.escoladesaude.pr.gov.br/arquivos/File/TEXT0_1_POLITICA_DE_SAUDE_POLITICA_SOCIAL_1.pdf). Acesso em: 02 jun. 2021.
- FLÔRES, Gabriela Mendes da Silva. Gestão Pública no SUS: Considerações acerca do PMAQ-AB. **Caderno de Saúde Pública**. Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: <https://www.scielo.org/pdf/sdeb/2018.v42n116/237-247/pt>. Acesso em: 18 jun. 2021.
- FONSECA, João José Saraiva da. **Metodologia da Pesquisa Científica**. Fortaleza: UEC, 2002. Disponível em: <http://www.ia.ufrj.br/ppgea/conteudo/conteudo-2012-1/1SF/Sandra/apostilaMetodologia.pdf>. Acesso em: 01 jun. 2021.
- LUCHESE, Patrícia T. R.; AGUIAR, Dayse Santos de. **Informação para Tomadores de Decisão em Saúde Pública: Políticas Públicas em Saúde**. São Paulo: Centro Latino-Americano e do Caribe de

Informação em Ciências da Saúde Biblioteca Virtual em Saúde, p. 4, 2002. Disponível em: [http://www.professores.uff.br/jorge/wpcontent/uploads/sites/141/2017/10/polit\\_intro.pdf](http://www.professores.uff.br/jorge/wpcontent/uploads/sites/141/2017/10/polit_intro.pdf). Acesso em: 05 jun. 2021.

MARTINS, Heloisa Helena T. de Souza. **Educação e Pesquisa: Metodologia Qualitativa de Pesquisa**. São Paulo: USP, v. 30, n. 2, p. 292, 2004. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/ep/v30n2/v30n2a07.pdf>. Acesso em: 05 jun. 2021.

MEDEIROS, Eduardo Alexandrino. A Luta dos Profissionais de Saúde no Enfrentamento da COVID-19. **Acta Paul Enferm**. São Paulo, 33:e-EDT20200003, p. 3, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/ape/v33/1982-0194-ape-33-e-EDT20200003.pdf>. Acesso em: 05 jun. 2021.

MEDINA, Maria Guadalupe *et al.* Atenção Primária à Saúde em tempos de COVID-19: O que fazer? **Cadernos de Saúde Pública**. Minas Gerais, 2020. Disponível em: <https://www.scielosp.org/pdf/csp/2020.v36n8/e00149720/pt>. Acesso em: 18 jun. 2021.

SADDI, Fabiana da Cunha *et al.* As percepções e avaliações dos profissionais de saúde que trabalham na ponta em relação ao Programa Nacional de Melhoria do Acesso e da Qualidade da Atenção Básica (PMAQ): uma abordagem com métodos mistos. **Cad. Saúde Pública**. Rio de Janeiro, v. 34, n. 10, e00202417, p. 2, 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/csp/v34n10/1678-4464-csp-34-10-e00202417.pdf>. Acesso em: 18 jun. 2021.

SARTI, Thiago Dias *et al.* Qual o papel da Atenção Primária à Saúde diante da pandemia provocada pela COVID-19? **Epidemiol. Serv. Saúde**. Brasília, 29(2): e2020166, p. 3, 2020. Disponível em: <https://www.scielosp.org/pdf/ress/2020.v29n2/e2020166/pt>. Acesso em: 18 jun. 2021.

WARGAS, Tatiana. **Informação para Tomadores de Decisão em Saúde Pública: Políticas Públicas em Saúde**. São Paulo: Centro Latino-Americano e do Caribe de Informação em Ciências da Saúde Biblioteca Virtual em Saúde, p. 11, 2002. Disponível em: [http://www.professores.uff.br/jorge/wpcontent/uploads/sites/141/2017/10/polit\\_intro.pdf](http://www.professores.uff.br/jorge/wpcontent/uploads/sites/141/2017/10/polit_intro.pdf). Acesso em: 18 jun. 2021.

# TRÁFICO INTERNACIONAL DE MULHERES PARA FINS DE EXPLORAÇÃO SEXUAL: UMA ANÁLISE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS ADOTADAS PELO BRASIL CONSOANTE AO PROTOCOLO DE PALERMO E A CONVENÇÃO DO BELÉM DO PARÁ

*Valéria Rodineia Zanette*<sup>19</sup>

*Jéssica Salvagni Pedrotti*<sup>20</sup>

## INTRODUÇÃO

Você já parou para pensar que é rotulada como “mercadoria” e carrega um cifrão estampado, justamente por ser mulher? Pois é, é assim que os aliciadores veem suas vítimas.

---

19 Doutoranda em Direito Público pela Universidade de Coimbra; Doutoranda em Desenvolvimento Socioeconômico pela UNESCO e Mestre em Direito Internacional Público pela Universidade de Lisboa (2010); pós-graduada em Direitos Humanos pela Universidade de Coimbra (2008). Professora na Faculdade ESUCRI.

20 Possui graduação em Direito pela Faculdades Esucrí de Criciúma (2020). Pós-graduanda em direito constitucional aplicado. Pesquisadora de Direito Internacional dos Direitos Humanos, Direito Constitucional e Direito das Mulheres, com ênfase nos temas relacionados ao tráfico de pessoas.

O Tráfico de Pessoas, especialmente de Mulheres, para a exploração sexual é um crime silencioso, organizado, que ocorre simultaneamente em diversos países. É uma prática que vem crescendo dia após dia em nossa sociedade, roubando vidas, sonhos e direitos. Tal crime está classificado como o 3º mais rentável, perdendo apenas para o narcotráfico e tráfico de armas de fogo.

A problemática do presente trabalho é verificar quais políticas públicas o Brasil tem implementado para o enfrentamento ao tráfico de mulheres, demonstrando se essas ações consideraram a especificidade do gênero mulher e se as referidas ações estão condicentes com o Protocolo de Palermo e a Convenção do Belém do Pará.

Será apresentado que, num contexto internacional, o tráfico de mulheres se destaca pela vulnerabilidade de suas vítimas, que são atraídas pelos aliciadores com ofertas de emprego e ganhos atrativos. Destaca-se, ainda, que a mulher é a “mercadoria” preferida dos aliciadores, sendo a modalidade de exploração sexual a mais visada.

Num segundo momento será conceituado o que é política pública e buscar-se-á tratar das Políticas Públicas de enfrentamento ao tráfico de Mulheres consolidadas no Brasil, destacando se alguma das ações implementadas, até o momento, são direcionadas ao gênero mulher.

Ressalta-se que o tipo de pesquisa utilizado quanto à natureza foi a básica, a abordagem do problema se deu da forma qualitativa, enquanto os fins se deram pelo meio descritivo. No que concerne à abordagem, utilizou-se o dedutivo, ainda, o procedimento aplicado foi o monográfico e, por fim, as técnicas de pesquisa empregadas foram a documental e bibliográfica.

## 1 TRÁFICO INTERNACIONAL DE PESSOAS: A UTILIZAÇÃO DE MULHERES COMO OBJETO SEXUAL

Pensar no tráfico internacional de pessoas é pensar na violação de uma série de direitos humanos, em especial na contemporaneidade, já que tais direitos são o resultado da evolução da humanidade como um todo, que voltou seu olhar para o indivíduo como centro e para o outro enquanto ser humano, digno de condignidade, lembrando ainda que o conceito de direitos humanos é dotado de universalidade, pois possui extensão

universal, bastando possuir condição de pessoa para ser titular de direitos (PIOVESAN, 2013).

Segundo André Carvalho Ramos (2020, p. 23), os direitos humanos “consistem em um conjunto de direitos considerado indispensável para uma vida humana pautada na liberdade, igualdade e dignidade. São os direitos essenciais e indispensáveis à vida digna”.

E justamente dentro dessa perspectiva dos direitos humanos que a construção de um sistema internacional, regional e mesmo interno dos estados foi-se estruturando para proteger as pessoas de seres traficadas, coisificadas.

O Tráfico de Pessoas é um fenômeno antigo, não havendo uma data definida para o seu surgimento, porém, como afirma Hédel de Andrade Torres (2016, p. 13), a “concepção mais popular sobre o tráfico de pessoas está associada ao deslocamento forçado de negros africanos, no século XVI, para países americanos sob o status de coisas ou escravos para servirem de mão-de-obra”.

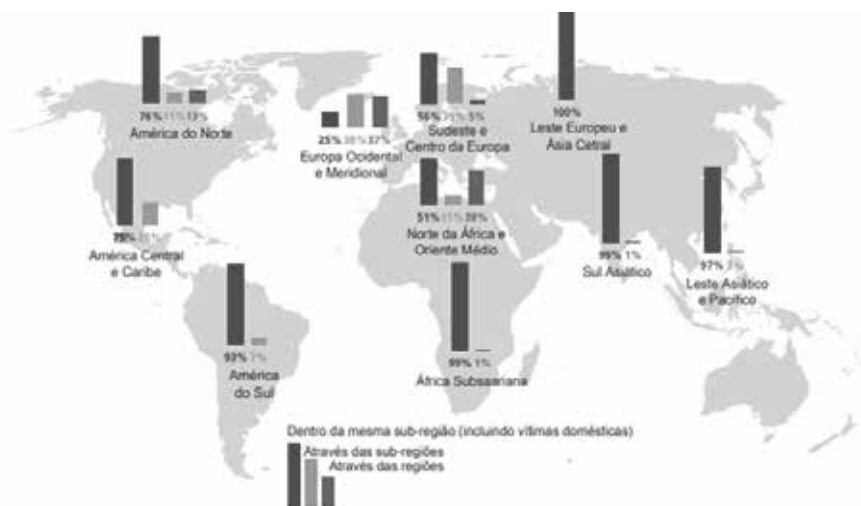
Destaca-se que nas “últimas décadas do século XIX, o tráfico de pessoas esteve relacionado ao tráfico de escravas brancas, mulheres europeias levadas ao exterior para trabalharem como prostitutas” (TORRES, 2016, p. 13).

Para Inês Virgínia Prado Soares (2013, p. 77), “o Tráfico de Pessoas é um fenômeno global, multifacetado, que mistura interesses socioeconômicos e práticas criminosas em redes (locais e internacionais)”.

Nas palavras de Priscila Siqueira (2013, p. 32), o tráfico de seres humanos é:

O maior desrespeito aos direitos inalienáveis da pessoa humana. Isso porque, por mais oprimido e ferido que qualquer pessoa esteja numa situação de abandono, assim mesmo ela continua a ter sua identidade pessoal. Já a vítima do tráfico humano é “coisificada”, passada de pessoa à condição de mercadoria.

Ademais, segundo o *Relatório Global sobre Tráfico de Pessoas*, divulgado pelo Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime, em 2018, quase 25 mil vítimas foram detectadas no mundo em 2016 (UNODC, 2018). No gráfico abaixo é possível verificar a porcentagem de vítimas detectadas por área de origem e de detecção e por sub-região.



<sup>21</sup>Por se tratar de um crime que possui diversas ramificações, como a exploração sexual e prostituição, trabalho forçado e escravidão, remoção de órgãos e práticas semelhantes, aqui será tratado apenas do tráfico de mulheres, com a finalidade de exploração sexual.

Nesse ínterim, Thaís Dumênt Farias (2008) aponta que as mulheres, ao longo da história, têm sido vítimas de uma armadilha social que as coloca em posição de fragilidade e de docilidade, tornando-as vulneráveis. A sociedade ainda vê a mulher como culpada por estar em situação de traficância, logo, isso se torna um grande obstáculo no que diz respeito à conscientização, tanto da população quanto dos técnicos das diversas áreas, de que as mulheres traficadas para a exploração sexual foram vítimas de um crime. Para Flávia Piovesan e Akemi Kamimura (2013), o tráfico para fins de exploração sexual de mulheres é um crime misterioso que relaciona não só o gênero mulher, mas também considera a idade e a condição socioeconômica dessa vítima.

Nesse sentido, as principais causas desse crime estão interligadas com a falta de escolaridade, oportunidade de emprego, um ambiente familiar abusivo e principalmente a discriminação de gênero, como aduz Claudia Sérvulo da Cunha Dias (2005, p. 16): “a concepção da mu-

21 UNODC. Relatório Global sobre Tráfico de Pessoas 2018. Viena, 2018. Disponível em: [https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil//Topics\\_TIP/Publicacoes/TiP\\_PT.pdf](https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil//Topics_TIP/Publicacoes/TiP_PT.pdf) Acesso em: 17 nov. 2020.

lher como objeto sexual, e não como sujeito com direito à liberdade, favorece toda forma de violência sexual.” Resta partir para a análise do panorama internacional.

## 2. O TRÁFICO DE MULHERES NO PANORAMA INTERNACIONAL

No decorrer do contexto histórico, fatores políticos, econômicos e sociais, tais como o capitalismo, o colonialismo e a influência masculina, fizeram com que o comércio sexual se tornasse um fenômeno internacional (SILVA, 2018).

Mesmo depois de séculos, a mulher ainda sofre com a discriminação de gênero, raça, religião, falta de oportunidades, pobreza, falta de acesso à educação, e esses são os principais fatores que contribuem para o aliciamento das vítimas.

Destaca-se que para fins de identificação do tráfico de mulheres, o uso de engano ou coerção inclui o abuso da situação de vulnerabilidade. Ou seja, o consentimento da vítima torna-se irrelevante para a caracterização do Tráfico, logo, a mulher pode consentir em migrar para trabalhar em outro país, mas isso não é sinônimo de concordar com situações de trabalho forçado, em condições degradantes, muito menos em ser explorada sexualmente (SILVA, 2014).

Destaca-se que o tráfico para exploração sexual continua sendo a modalidade mais detectada, sendo as mulheres as principais vítimas, como pode ser visto abaixo:





Com isso, denota-se a importância da cooperação internacional para enfrentar o tráfico dessas mulheres, que muitas vezes não se veem como vítima, mas sim como culpadas por estarem naquela situação. Todavia, “diante do óbice em se obter provas que caracterizem o Tráfico de Pessoas, a Polícia e o Ministério Público preferem enquadrar o fato como contrabando de pessoas ou migração ilegal, possibilitando a deportação da vítima e a rápida conclusão do caso” (MACHADO; VIEIRA, 2016, p. 493). Nesse contexto, de vítima, a mulher passa a ser uma ilegal no país, sendo reconhecida como uma “criminosa” e não como uma vítima que necessita de amparo e proteção dos órgãos estatais.

Isso posto, verifica-se como a vulnerabilidade social dessas mulheres é fator determinante na escolha das vítimas de tráfico de pessoas, muitas vezes negligenciadas pelas autoridades e até mesmo confundidas com a migração ilegal, restando tratar a distinção entre o tráfico de pessoas e o tráfico de migrantes ilegais.

### 3. INSTRUMENTOS UNIVERSAIS E REGIONAIS QUE REGULAMENTAM O TRÁFICO DE PESSOAS, EM ESPECIAL DE MULHERES PARA FINS DE EXPLORAÇÃO SEXUAL

Importa evidenciar os instrumentos jurídicos adotados em âmbito global, e também os mecanismos que regulamentam o tráfico de pessoas no sistema regional interamericano, visto que o presente artigo tem por escopo apontar as ações adotadas pelo Brasil e se essas ações estão seguindo as regulamentações trazidas pelos instrumentos internacionais, no que concerne ao tráfico de mulheres para a exploração sexual. Destaca-se que a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional é um importante documento internacional, sendo um de seus objetivos promover a cooperação entre os países para prevenir e combater com eficácia o crime organizado transnacional.

Em decorrência de seu artigo 37, a referida Convenção é complementada por três protocolos suplementares, dentre eles o Protocolo Adicional relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em Especial Mulheres e Crianças, ou, simplesmente, Protocolo de Palermo (NOGUEIRA; GUTIERREZ, 2017).

Diante disso, no próximo tópico será abordado o referido Protocolo, sendo ele o mais relevante instrumento jurídico internacional sobre tráfico de mulheres, cuja aplicação se dá de forma global.

### 3.1. O PROTOCOLO RELATIVO À PREVENÇÃO, REPRESSÃO E PUNIÇÃO DO TRÁFICO DE PESSOAS, EM ESPECIAL MULHERES E CRIANÇAS, CONHECIDO COMO PROTOCOLO DE PALERMO

O Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional, relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em especial mulheres e crianças, aprovado em 15 de novembro de 2000, em Nova York, promulgado no Brasil pelo Decreto nº 5.017, de 12 de março de 2004, é considerado um dos documentos mais importantes no que diz respeito ao Tráfico de mulheres.

Bruno Amaral Machado e Priscilla Brito Silva Vieira (2016) preceituam que a definição de tráfico internacional de Pessoas acaba sendo um tanto quanto difícil de conceituar, tendo em vista que é um crime que engloba diversas condutas criminosas, podendo, inclusive, ser praticado por diferentes atores em países distintos.

Nesse sentido, o protocolo em seu artigo 3º, alínea “a”, define Tráfico de Pessoas como:

- a) [...] o recrutamento, o transporte, a transferência, o alojamento ou o acolhimento de pessoas, recorrendo à ameaça ou uso da força, ou a outras formas de coação, ao rapto, à fraude, ao engano, ao abuso de autoridade ou à situação de vulnerabilidade, ou à entrega ou aceitação de pagamentos, ou benefícios para obter o consentimento de uma pessoa que tenha autoridade sobre outra para fins de exploração. A exploração incluirá, no mínimo, a exploração da prostituição de outrem ou outras formas de exploração sexual, o trabalho ou serviços forçados, escravatura ou práticas similares à escravatura, a servidão ou a remoção de órgãos (BRASIL, 2004).

A partir dessa definição, denota-se que o Tráfico de Pessoas é formado por três elementos específicos, são eles: a ação, os meios e o propósito. Para Arisa Ribas Cardoso (2014), a ação nada mais é que o recrutamento,

o transporte, a transferência, o alojamento ou o acolhimento. Os meios ficam caracterizados pela ameaça ou uso da força, ou a outras formas de coação, o rapto, a fraude, o engano, o abuso de autoridade ou valer-se da situação de vulnerabilidade ou da entrega, ou aceitação de pagamentos ou benefícios para obter o consentimento de uma pessoa que tenha autoridade sobre outra. E no que tange ao propósito, ressalta-se a exploração.

Destaca-se que em sua alínea “a”, o Protocolo faz menção ao consentimento e à vulnerabilidade da vítima, logo, o consentimento dado pela vítima de tráfico de pessoas para fins de exploração sexual será considerado irrelevante se tiver sido utilizado qualquer um dos meios referidos relacionados acima (BRASIL, 2004).

Ademais, o referido Protocolo denota no § 4º, do artigo 9º, as causas mais recorrentes que tornam as mulheres vulneráveis ao tráfico, como a pobreza, o subdesenvolvimento e a desigualdade de oportunidades (BRASIL, 2004).

No momento em que o Brasil ratificou o referido Protocolo, ele se comprometeu não só em criar instrumentos legais e mecanismos políticos e administrativos para promover o enfrentamento ao tráfico internacional de pessoas, mas também houve o comprometimento de prestar a devida assistência às vítimas de tráfico (ALCANTARA; MENDES, 2018).

Nesse contexto, pode-se dizer que o Protocolo de Palermo busca reunir, em um único documento, meios que previnam, reprimam e condenem essa prática ilícita que ocorre, simultaneamente, em diversos países do globo, enquanto os instrumentos regionais dizem respeito a uma determinada região, como é o caso da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, conhecida como Convenção de Belém do Pará, que será apresentada a seguir.

### 3.2 A CONVENÇÃO INTERAMERICANA PARA PREVENIR, PUNIR E ERRADICAR A VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER, CONHECIDA COMO CONVENÇÃO DE BELÉM DO PARÁ

A Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, conhecida como Convenção de Belém do Pará, foi adotada pela Assembleia Geral da Organização dos Estados America-

nos em 1994, e ratificada pelo Brasil em 1995, passando a ter força de lei nacional através do Decreto nº 1973 de 01/08/1996. Trata-se de um importante acordo internacional sobre a violência contra a mulher. Frisa-se que ela é dividida em cinco capítulos, nos quais há a definição de violência contra a mulher, há os direitos que são assegurados, relaciona os deveres dos Estados-partes da OEA e ainda cria mecanismos interamericanos de proteção com a finalidade de proteger o direito das mulheres, as quais merecem uma vida livre de violência (BARSTED, [s.d.]).

O artigo 1º da Referida Convenção evidencia o que caracteriza a violência contra a mulher, sendo considerada qualquer ação ou conduta, baseada no gênero, que cause morte, dano ou sofrimento físico, sexual ou psicológico à mulher, tanto no âmbito público como no privado (BRASIL, 1996).

Em seu artigo 2º, alínea b, a Convenção de Belém do Pará preceitua sobre as formas de violências contra a mulher:

Entende-se que a violência contra a mulher abrange a violência física, sexual e psicológica.

[...]

b) ocorrida na comunidade e cometida por qualquer pessoa, incluindo, entre outras formas, o estupro, abuso sexual, tortura, **tráfico de mulheres**, prostituição forçada, sequestro e assédio sexual no local de trabalho, bem como em instituições educacionais, serviços de saúde ou qualquer outro local; (BRASIL, 1996, grifo nosso).

Ressalta-se que todas as formas destacadas acima caracterizam uma afronta aos Direitos Humanos e às liberdades fundamentais, visto que tais situações acabam por limitar o gozo e o exercício desses direitos e liberdades pelas mulheres (BARSTED, [s.d.]).

Outrossim, a Convenção prevê em seu artigo 4º (1996) que “toda mulher merece ter o reconhecimento e a garantia de todos os seus direitos humanos e liberdades previstos em todos os instrumentos regionais e internacionais”, destacando um rol como direito à vida, dignidade, respeito à integridade física, moral e mental, dentre outras garantias consagradas. Diante dessa previsão, os Estados-partes devem implementar medidas protetoras

que garantam, efetivamente, os direitos humanos das mulheres previstos na Convenção. Nos artigos 7º, 8º e 9º estão elencados os deveres dos Estados-partes, sendo que eles devem adotar todos os meios necessários e eficazes para que seja prevenida, punida e erradicada qualquer tipo de violência contra a mulher, além de adotar políticas públicas eficazes para erradicar esta violência, bem como agir no sentido de fornecer às vítimas acesso a procedimentos jurídicos efetivos (ALCANTARA; MENDES, 2018).

Em suma, a Convenção do Belém do Pará reconhece o Tráfico de Mulheres como uma forma de violência contra a mulher, tema central deste artigo, e prevê uma série de direitos humanos e liberdade que devem ser assegurados pelos Estados-partes, por isso, mais uma vez, é importante lembrar o quão necessário é a assistência e cooperação internacional, como forma de garantir o pleno exercício desses direitos.

#### 4. AS POLÍTICAS PÚBLICAS UTILIZADAS NO COMBATE E ENFRETAMENTO AO TRÁFICO DE PESSOAS, ESPECIALMENTE MULHERES, PARA FIM DE EXPLORAÇÃO SEXUAL

O Brasil é considerado exportador e importador do tráfico de seres humanos e como os países de Primeiro Mundo são mais rentáveis, no que diz respeito à indústria do sexo, as mulheres traficadas acabam sendo levadas para lá, tornando o Brasil um dos maiores vendedores das Américas. Enquanto “comprador”, ainda há muitas pessoas sendo trazidas dos países subdesenvolvidos para trabalhar nas indústrias, construção civil, tornando-se verdadeiras escravas (SIQUEIRA, 2013).

Para Inês Virgínia Prado Soares (2013), reconhecer o tráfico de mulheres como violação aos direitos humanos é um mecanismo que possibilita a realização de liberdades e direitos fundamentais e a expansão de capacidades e habilidades básicas das pessoas para que usufruam de seus direitos e escolham seu modo de viver.

Assim, para que seja garantida a liberdade e propiciada a dignidade necessária que essas vítimas buscam, o meio adequado seria a implementação de um sistema normativo no plano internacional em conformidade com os instrumentos jurídicos internos, além da adoção de ações e programas destinados ao gênero mulher (SOARES, 2013).

Para efetivar as obrigações estabelecidas no Protocolo de Palermo, o Brasil tem buscado e implementado alternativas para prevenir a prática desse crime, proteger as vítimas e, principalmente, responsabilizar os aliciadores e envolvidos na conduta ilícita. Além de aplicar a legislação penal vigente e criar uma legislação própria que regulamenta o Tráfico de Pessoas (Lei 13.344/2016), o Brasil aprovou a Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e instituiu Grupo de Trabalho Interministerial com o objetivo de elaborar proposta do Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas.

As políticas públicas são instrumentos de grande importância para a sociedade, principalmente para aqueles mais vulneráveis, que sofrem com a desigualdade social. No entanto, é fundamental compreender o que de fato elas são.

Um dos primeiros doutrinadores a abordar o conceito de política pública foi Ronald Dworkin (2002), eis que denominou política como um padrão que busca alcançar determinados objetivos, geralmente com relação ao aspecto econômico, político ou social de uma comunidade.

As políticas públicas são metas e ações governamentais, que visam solucionar os problemas inseridos na sociedade.

O crescente número de casos de pessoas traficadas, principalmente no que tange à proporção que esse crime tomou nos últimos anos, rompendo fronteiras, fez com que as políticas públicas de diversos países fossem readequadas, reformuladas, inclusive, foram desenvolvidas novas competências para combater as atividades ilícitas que não se intimidavam com as fronteiras nacionais (ARAÚJO, 2015).

O tráfico de pessoas, para Gabriel Felipe Dantas Correa Araújo (2015), foi reconhecido pelo direito internacional como um problema social no início da década de 1990. Por quase todo o século XX o delito era considerado uma classe limitada, sendo que as principais vítimas eram mulheres. Foi com o início do movimento pelos direitos femininos, no início da década de 1990, que a atenção para a questão do tráfico passou a ser discutida.

A partir daí os Estados passaram a dar maior importância para essa prática, sendo um problema social que se origina da pobreza, falta de educação, falta de oportunidades profissionais, discriminação, desigualdade social, dentre outros fatores, e com isso, tal problema passou a ser inserido

nas agendas internacionais, com o intento de se criar mecanismos e buscar meios e soluções para inibir esse crime. No que concerne ao Brasil, essas respondem as suas nuances e realidade. Como se passará a analisar a seguir.

## 5. A CONSOLIDAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE COMBATE AO TRÁFICO DE PESSOAS NO BRASIL

O Brasil ratificou o Protocolo de Palermo e em 2006 foi sancionado o Decreto nº 5.948, que implementou a Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e instituiu o Grupo de Trabalho Interministerial, com o objetivo de elaborar proposta do Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (PNETP), aprovado pela inteligência do Decreto nº 6.347, de 8 de janeiro de 2008, que engloba um conjunto de princípios, diretrizes e ações orientadoras da atuação do Poder Público diante do tráfico de pessoas.

Nos moldes das políticas públicas, o enfrentamento ao tráfico de pessoas, especialmente de mulheres, é voltado para o prisma dos direitos humanos, ante as diversas modalidades que esse crime possui, as quais estão diretamente ligadas com o desrespeito à dignidade da pessoa humana. Entre os objetivos da referida política pública estão: o reconhecimento das situações de vulnerabilidade e das desigualdades sociais, de gênero e raça, a promoção de políticas públicas de trabalho, emprego e o debate sobre as migrações (SILVA; MORRA, 2011). A partir disso, o I Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas foi criado sob 3 eixos de atuação: 1) Prevenção ao tráfico; 2) Atenção às vítimas; 3) Repressão ao Crime e responsabilização de seus autores.

No que tange à prevenção, o propósito é diminuir a vulnerabilidade social e fomentar o seu empoderamento, criando políticas públicas voltadas ao combate das causas estruturais. No concernente às vítimas, o foco é o tratamento justo, seguro e não discriminatório, assistência médica e psicológica, acesso à justiça e proteção especial. Destaca-se que neste eixo não se reconhece como vítima apenas as brasileiras, mas também as estrangeiras que acabam sendo traficadas para cá, visto que o Brasil é origem, trânsito e destino do tráfico de pessoas. Sobre a repressão e a responsabilização dos traficantes, os objetivos estão voltados para a fiscalização, controle e investigação, levando-se em conta não só os aspectos penais,

mas também os trabalhistas, além das normas de âmbito nacional e internacional.<sup>22</sup>

No I PNETP, para cada um dos eixos foram definidos prioridades, ações, atividades, metas específicas, órgãos atuantes, além de parceiros com prazo determinado para executar essas ações (BRASIL, 2008).

Porém, para que esse resultado continuasse a ser positivo, foi criado, através da Portaria nº 749, de 29 de abril de 2010, o Grupo de Trabalho para coordenação do processo de elaboração do II Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, o qual contou com representantes da Secretaria Nacional de Justiça, Secretaria Nacional de Segurança Pública, Secretaria de Políticas para as Mulheres e Secretaria de Direitos Humanos.<sup>23</sup>

O II PNETP, assim como o I, foi alinhado com o Protocolo de Palermo, a Convenção do Belém do Pará e com a Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, o qual definiu seis objetivos específicos, que até 2016 foram executados pelas 5 linhas operativas, as quais tinham cerca de 115 metas estabelecidas, sendo que cada linha operativa definia os órgãos que executariam essas metas (BRASIL, 2013). Destaca-se que das 115 metas estabelecidas no II PNETP, apenas cinco estavam destinadas ao gênero mulher (CARRASCO, 2016).

À luz disso, Arturo Carrasco (2016, p. 123) afirma que o “caráter estratégico Inter setorial estabelecido na correlação de forças e políticas numa lógica transversal de implementação, bem como considerando outras políticas setoriais conectadas é o marco demarcatório”.

Salienta-se que em 2013 foi instituído o Comitê Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas — CONATRAP, com o objetivo de aprimorar e qualificar o processo de decisões, assim como para fortalecer e apoiar a articulação das redes de enfrentamento estabelecidas, sendo ele composto por 16 Núcleos de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e

---

22 BRASIL. Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas. Secretaria Nacional de Justiça. – Brasília, 2008. Disponível em: [http://www.acterj.org.br/downloads/arquivo/2008PlanoNacionalTP%20\(3\).pdf](http://www.acterj.org.br/downloads/arquivo/2008PlanoNacionalTP%20(3).pdf). Acesso em: 19 nov. 2020.

23 BRASIL. II Plano nacional de enfrentamento ao tráfico de pessoas. Secretaria Nacional de Justiça. – Brasília: Ministério da Justiça, 2013. Disponível em: [https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil/noticias/2013/04/2013-04-08\\_Folder\\_IIPNETP\\_Final.pdf](https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil/noticias/2013/04/2013-04-08_Folder_IIPNETP_Final.pdf). Acesso em: 19 nov. 2020.



Postos Avançados de Atendimento Humanizado ao Migrante, Comitês Estaduais e do DF (CARRASCO, 2016).

Um importante instrumento utilizado é o disque 180, o qual é um dos meios mais acessíveis, que serve para serem denunciados os diversos tipos de violência perpetrados contra a mulher, auxiliando também como central de reclamações sobre a rede de atendimento à mulher, bem como para orientá-las acerca dos seus direitos.

Atualmente, o Brasil encontra-se no III Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, lançado no dia 3 de julho de 2018, através do Decreto nº 9.440, o qual tem vigência de quatro anos (2018-2022) e se apresenta como uma oportunidade para conquistas adicionais nos campos da gestão da política, gestão da informação, na articulação e na integração de programas.<sup>24</sup>

Segundo dados extraídos do Relatório da 6ª Semana Nacional de Mobilização para o Enfrentamento de Tráfico de Pessoas (2018), o III PNETP possui 58 metas divididas em 6 eixos temáticos sendo eles: I - Gestão da política; II - Gestão da informação; III - Capacitação; IV - Responsabilização; V - Assistência à vítima; e VI - Prevenção e conscientização pública, sendo que cada meta possui indicadores de progresso, um órgão responsável e um prazo estabelecido para ser executada. As metas elencadas em cada um desses eixos foram implementadas por ações articuladas nas esferas federal, estadual, distrital e municipal e contam com a colaboração de organizações da sociedade civil e de organismos internacionais.<sup>25</sup>

No que diz respeito ao monitoramento e avaliação dessas ações, foi instituído através do Decreto nº 9.796, de 20 de maio de 2019, o Grupo Interministerial, que tem como competências: 1) Monitorar e avaliar a execução do III PNETP; 2) Propor ajustes na definição da prioridade para a implementação das suas metas; e 3) Produzir e enviar relatórios de

---

24 BRASIL. III Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Governo Federal. Brasília, c2020. Disponível em: <https://www.justica.gov.br/sua-protecao/trafico-de-pessoas/coletanea-de-instrumentos-de-enfrentamento-ao-trafico-de-pessoas>. Acesso em: 19 nov. 2020.

25 BRASIL. Relatório da 6ª Semana Nacional Mobilização para o Enfrentamento de Tráfico de Pessoas. Ministério da Justiça e Segurança pública. Secretaria Nacional de Justiça. Brasília, 2018. Disponível em: [https://www.justica.gov.br/sua-protecao/trafico-de-pessoas/campanhas/relatorio-6a-semana-nacional\\_03.pdf](https://www.justica.gov.br/sua-protecao/trafico-de-pessoas/campanhas/relatorio-6a-semana-nacional_03.pdf). Acesso em: 18 nov. 2020.

progresso sobre a implementação das metas sob sua responsabilidade, semestralmente, à sua Secretaria-Executiva (BRASIL, 2018).

Ademais, o Relatório da 6ª Semana Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (2018) destaca que o Grupo Interministerial é composto por um representante titular e um suplente dos seguintes órgãos: 1. Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP); 2. Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH); 3. Ministério das Relações Exteriores (MRE); 4. Ministério da Economia (ME); 5. Ministério da Educação (MEC); 6. Ministério da Cidadania (MC); 7. Ministério da Saúde (MS); e 8. Defensoria Pública da União (DPU).

Por fim, importa mencionar que o III Plano, das 58 metas, não destinou nenhuma em específico para o gênero mulher, tratando o Tráfico de Pessoas em termos genéricos, não levando em conta os dados extraídos do Relatório Global sobre o tráfico de pessoas, apresentado anteriormente. Dito isso, ressalta-se a importância de serem criados, além das políticas já existentes, ações e programas que sejam direcionados ao gênero mulher, visto que elas são os alvos mais vulneráveis desse crime devastador, que a sociedade, infelizmente, ainda trata como invisível.

## CONCLUSÃO

Pensar no tráfico de mulheres para exploração sexual é pensar numa das formas mais cruéis de denegação da dignidade do ser humano, pois são tantos os direitos extirpados que ao final o que se vislumbra não é mais um ser humano e sim um corpo vazio, sem alma, um objeto a ser usado por aquele que compra.

O presente artigo buscou verificar o tráfico internacional de mulheres para exploração sexual enquanto violação de direitos humanos e toda a construção que vem sendo promovida no passar das últimas décadas, tanto no plano internacional quanto no plano interno, para coibir e mesmo cessar tamanha violação.

Nesse sentido, apresentou-se dados que possibilitam concluir que o gênero mulher é um dos mais vulneráveis para a traficância, sendo a exploração sexual ainda o maior nicho de “investimento” dos aliciadores.

De análise aos instrumentos jurídicos explanados, destaca-se que no contexto global o Protocolo de Palermo definiu conceitos e fixou metas

para que a partir delas os Estados signatários pudessem criar seus mecanismos de prevenção, proteção e punição, em harmonia, sempre ressaltando a importância da cooperação internacional e a interação organizacional.

No que se refere à Convenção do Belém do Pará, originária do sistema interamericano, restou claro que tal instrumento reconhece o tráfico de pessoas como uma forma de violência contra a mulher, sendo que os Estados signatários devem, ou pelo menos deveriam implementar medidas de proteção como forma de garantir efetivamente os direitos humanos das mulheres, seguindo a previsão da referida Convenção.

A partir da definição de Políticas Públicas, ficou evidente que para que esse grande problema social seja solucionado é necessário que o Brasil, por ser um dos locais que os aliciadores mais buscam suas vítimas, invista em ações e programas exclusivos ao gênero mulher, além das metas já adotadas no III PNETP, para que o fim seja realmente alcançado.

Ainda, destaca-se que, apesar de ser signatário do Protocolo de Palermo e da Convenção do Belém do Pará, as políticas públicas adotadas pelo Brasil atualmente não estão em total harmonia com os referidos instrumentos, pois das 58 metas previstas no III Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, nenhuma foi elaborada de acordo com a especificidade do gênero mulher, tornando-se difícil proteger e amparar essas mulheres vítimas de tráfico.

Sem mais delongas, o Brasil ainda tem muito o que evoluir no que concerne à proteção da mulher, pois é evidente que a falta de ações e programas destinados a elas dá margem para que se tornem o grupo mais vulnerável.

Por fim, digo que a sociedade e nós mulheres precisamos promover a propagação de informações sobre essa temática, que a mídia ainda insiste em não comentar, pois todos os dias mulheres como nós deixam de ser seres humanos aos olhos dos aliciadores e passam a ser mercadorias, aumentando a cadeia desenfreada que é o tráfico de pessoas.

## REFERÊNCIAS

ALCÂNTARA, Isabela Souza; Mendes; RAMOS, Denise Cristina Vitale. O tráfico internacional de pessoas e os direitos humanos das mulheres: uma análise dos principais instrumentos internacionais. *Revista In-*

*terdisciplinar de Direitos Humanos – RIDH. Bauru, v.6, n° 1, p. 223-246, jan./jun. 2018. Disponível em: <https://www3.faac.unesp.br/ridh/index.php/ridh/article/view/578/247> Acesso em: 16 nov. 2020.*

ARAÚJO, Gabriel Felipe Dantas Correa. **Tráfico Internacional de Pessoas no Brasil e na América Latina: Análise Comparada de Políticas Públicas.** São Paulo, 2015.

BAHIA, Flavia. **Coleção Descomplicando – Direito Constitucional.** 3. ed. Coord. Sabrina Dourado. Recife: Armador, 2017.

BARSTED, Leila Linhares. Convenção de Belém do Pará – **Secretaria de Políticas para Mulheres.** Bahia, [s.d.]. Disponível em: [http://www.mulheres.ba.gov.br/arquivos/File/Legislacao/4\\_Convencao-de-BelemdoPara1994.pdf](http://www.mulheres.ba.gov.br/arquivos/File/Legislacao/4_Convencao-de-BelemdoPara1994.pdf) Acesso em: 16 nov. 2020.

CARDOSO, Arisa Ribas. **Uma Leitura do Protocolo de Palermo Sobre Tráfico de Pessoas à Luz do Direito Internacional dos Refugiados.** Florianópolis: UFSC, 2014.

CASTILHO, Ela Wiecko V. de. Problematizando o Conceito de Vulnerabilidade para o Tráfico Internacional de Pessoas. *In: Tráfico de pessoas: uma abordagem para os direitos humanos.* Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria Nacional de Justiça, Departamento de Justiça, 2013. Capítulo 5.

DIAS, Claudia Sérvulo da Cunha. **Tráfico de pessoas para fins de exploração sexual.** Brasília: OIT, 2005.

DWORKIN, Ronald. **Levando os Direitos a Sério.** Tradução e notas de Nelson Boeira. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

FARIAS, Thaís Dumet. **Mulheres no tráfico de pessoas: vítimas e agressoras.** Campinas, 2008.

GONÇALVES, Maria Beatriz Ribeiro. **Direito Internacional Público e Privado.** 2. ed. rev. ampl. e atual. Salvador: JusPODVIM, 2015.

GUTIERREZ, José Paulo; NOGUEIRA, Daniela Saab. Reflexos do Direito Internacional no Crime de Tráfico de Pessoas. **Revista de Direito Cosmopolita**, v. 4, n. 1, p. 27-44, 2017.

- KAMIMURA, Akemi; PIOVESAN, Flávia. Tráfico de Pessoas sob a perspectiva de Direitos humanos: Prevenção, Combate, Proteção às vítimas e Cooperação Internacional. *In: Tráfico de pessoas: uma abordagem para os direitos humanos*. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria Nacional de Justiça, Departamento de Justiça, 2013. Capítulo 4.
- MACHADO, Bruno Amaral; VIEIRA, Priscilla Brito Silva. O Controle Penal do Tráfico de Pessoas: Construção Jurídica, interações Organizacionais e Cooperação Internacional. **Revista de Direito Internacional**. Brasília: Uniceub, v. 13, n. 3, 2016.
- PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. 14. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2013
- RAMOS, André de Carvalho. **Curso de Direitos Humanos**. 7. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.
- RODRIGUES, Thaís de Camargo. **Tráfico Internacional de Pessoas para Exploração Sexual**. São Paulo: Saraiva, 2013.
- SAFFIOTI, Heleieth Iara Bongiovani. **A mulher na sociedade de classes**: Mito e realidade. Petrópolis: Vozes, 1976.
- SILVA, Lucas Gomes da. **Tráfico internacional de mulheres**: Fronteira Brasil/Bolívia, violência estrutural e a questão de gênero. 2018. Dissertação (Mestrado em Fronteiras e Direitos Humanos) – Universidade Federal da Grande Dourados, Dourados.
- SILVA, André Ricardo Fonseca da. Tráfico internacional de mulheres: violação aos direitos humanos. **Jus**. 2014. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/29418/trafico-internacional-de-mulheres-violacao-aos-direitos-humanos>. Acesso em: 05 out. 2020.
- SIQUEIRA, Priscila. Tráfico de Pessoas: Comércio Infamante num Mundo Globalizado. *In: Tráfico de pessoas: uma abordagem para os direitos humanos*. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria Nacional de Justiça, Departamento de Justiça, 2013. Capítulo 1.
- SOARES, Inês Virginia Prado. Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas Sob a Ótica dos Direitos Humanos no Brasil. *In: Tráfico de pessoas:*

uma abordagem para os direitos humanos. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria Nacional de Justiça, Departamento de Justiça, 2013. Capítulo 3.

TORRES, Hédel de Andrade. **Avaliação do impacto legislativo da lei nº 13.344, de 06 de outubro de 2016** – lei de enfrentamento ao tráfico de pessoas no Brasil. Brasília: Senado Federal, 2016.

UNODC. **Tráfico de Pessoas e Contrabando de Migrantes**. 2020. Disponível em: <https://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/trafico-de-pessoas/index.html>. Acesso em: 14 out. 2020.

UNODC. **Relatório Global sobre Tráfico de Pessoas 2018**. Viena, 2018. Disponível em: [https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil//Topics\\_TIP/Publicacoes/TiP\\_PT.pdf](https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil//Topics_TIP/Publicacoes/TiP_PT.pdf). Acesso em: 17 nov. 2020.

# ESTUDO SOBRE UM MODELO DO SERVIÇO DE ATENDIMENTO AO PÚBLICO EM CENTRO DE REFERÊNCIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – CRAS

*Juliana de Araújo Silva*<sup>26</sup>

*Silvio Eduardo Alvarez Cândido*<sup>27</sup>

## INTRODUÇÃO

Na época atual, observa-se que os usuários de serviços estão exigindo cada vez mais das organizações capacitação e agilidade de suas equipes de atendimentos, independentemente de ser de origem do âmbito estatal ou da iniciativa privada. Para examinar isto, basta olhar o excesso de publicações nos espaços dedicados para reclamações/ sugestões dos serviços públicos ou privados, seja nas mídias sociais ou jornais. Nesse sentido, a capacitação adequada dos profissionais para relacionamento com os usuá-

---

26 Doutoranda e Mestre em Engenharia de Produção pela Universidade Federal de São Carlos – UFSCar. Graduada em Serviço Social pela UNAERP Ribeirão Preto. Administração e Pedagogia pela UNOPAR – São Carlos. Assistente Social da Prefeitura Municipal de Araraquara e Justiça Federal de São Carlos.

27 Professor adjunto da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar). Doutor em Engenharia de Produção pela UFSCar. Pós-doutorado no Departamento de Sociologia da Universidade de Stanford. Foi professor visitante do Centro de Estudos Latino-Americanos da Universidade de Stanford.

rios nos diversos setores é essencial para o enfrentamento dos desafios do atendimento, tais como o de acesso da população aos serviços, comunicação, diminuição do tempo de espera de atendimento, resolubilidade dos problemas, entre outros.

Iniciamos a discussão sobre o serviço de atendimento ao público em um CRAS, através da ótica da ergonomia francofônica, interpretada por Ferreira (2000), que possibilita entender quais são as reais consequências para os funcionários que trabalham no atendimento, instituição e usuários. Ferreira (2000, p. 123) revela que estes três cenários (instituição, atendimento e usuários) são dimensões essenciais para análise do serviço de atendimento ao público, nas instituições públicas ou privadas, pois visam compreender e responder a algumas questões básicas da organização: o que é o serviço de atendimento ao público? Como analisá-lo? Quais são as variáveis principais que interferem na execução deste serviço? Como interagem tais variáveis e influenciam os sujeitos participantes? Quais são as consequências principais do serviço de atendimento?

O CRAS se consolida como unidade pública estatal de base territorial da Assistência Social, que executa serviços e programas socioassistenciais de proteção social básica às famílias e indivíduos em áreas com maiores índices de vulnerabilidade e risco social. A qualidade dos serviços prestados pelos CRAS cada vez mais vem sendo uma exigência do Sistema Único de Assistência Social, em que se prioriza que o trabalho tenha foco em suas ações, ocasionando, com isso, a justiça social e a amenização dos problemas sociais. A oferta dos serviços no CRAS deve ser planejada, com conhecimento do território e das famílias que a ele pertencem, observando suas necessidades, potencialidades, entre outros. Os usuários do CRAS têm por direito: conhecer o nome e a credencial de quem o atende; à escuta, à informação, à defesa, à provisão direta ou indireta, ou ao encaminhamento de suas demandas de proteção social; dispor de locais adequados para o seu atendimento; sigilo e integridade preservados; à privacidade; receber explicações sobre os serviços e seu atendimento de forma clara, simples e compreensível; a informações de onde manifestar seus direitos e requisições; entre outros.

Nesse contexto, o enfoque da ergonomia se adéqua em intervenções não apenas centradas na atividade do funcionário, mas na instituição e usuário. A abordagem metodológica se inscreve no quadro da “Análi-



se Ergonômica do Trabalho – AET” de matriz francofônica (GUÉRIN *et al.*, 2001; WISNER, 1994), que visa apreender o funcionamento da instituição à luz da atividade dos sujeitos. A ergonomia busca apreender, analisar e diagnosticar a dinâmica do trabalho, os problemas e dificuldades enfrentados pelos sujeitos e propor as transformações necessárias. Ferreira (2000), revela que a AET se caracteriza por cinco momentos principais: análise da demanda; análise do funcionamento da instituição e caracterização da população; análise do processo técnico e da tarefa; análise da atividade de atendimento; elaboração do diagnóstico. O autor também afirma que a AET busca transformar as condições de atendimento, garantindo o bem-estar a todos os sujeitos envolvidos, diretamente ou indiretamente nas situações, bem como a qualidade do serviço prestado.

## 1. O CRAS, EQUIPE TÉCNICA E USUÁRIOS

O CRAS é a porta de entrada da população que recorre aos serviços de assistência social de nível municipal, são localizados em áreas com maiores índices de vulnerabilidade e risco social. São destinados à prestação de serviços e programas socioassistenciais de proteção social básica às famílias e indivíduos, com o objetivo de fortalecer a convivência com a família e comunitária, promove a articulação de tais serviços em seu território de abrangência e atuações intersetoriais na perspectiva de potencializar a proteção social. Conhecendo o território, a equipe do CRAS pode apoiar as ações comunitárias, através de palestras, campanhas e eventos, atuando junto à comunidade na construção de soluções para o enfrentamento de problemas comuns, como falta de acessibilidade, violência no bairro, trabalho infantil, falta de transporte, baixa qualidade na oferta de serviços, ausência de espaços de lazer, cultural, entre outros (BRASIL, 2004). Os serviços ofertados são o de Proteção Integral à Família (Paif) e os Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV), como também orientações sobre benefícios e inscrição no Cadastro Único para programas sociais do Governo Federal. Em suma, o CRAS atende programas de transferência de renda: Bolsa Família; Renda Cidadã; Benefício de Prestação Continuada (BPC); Programa de Capacitação para o Trabalho; Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculo – SCFV; atendimento particularizado; escuta qualificada; palestras; oficinas com

famílias; ações comunitárias; atuação no âmbito de prevenção; trabalho em rede; entre outros.

Em 2006, instituiu-se a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS – (NOB-RH). É uma Política de Capacitação dos trabalhadores públicos e da rede prestadora de serviços, gestores e conselheiros da área, de forma sistemática, continuada, sustentável, participativa, nacionalizada e descentralizada, respeitadas as diversidades regionais e locais, e fundamentada na concepção da educação permanente. A NOB/SUAS-RH visa à melhoria dos serviços socioassistenciais prestados à população, assegurando que trabalhadores dessa área estejam incluídos com o seu processo de trabalho, e com o resultado dele é um caminho prático e certo para o avanço na implementação do Sistema. Com isto, a gestão do trabalho no âmbito do SUAS deve garantir a “desprecarização” dos vínculos dos trabalhadores do SUAS e o fim da terceirização; garantir a educação permanente dos trabalhadores; realizar planejamento estratégico; garantir a gestão participativa com controle social; e integrar e alimentar o sistema de informação.

A NOB/SUAS-RH estabelece equipes de referência constituída por servidores efetivos responsáveis pela organização e oferta de serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e especial, levando-se em consideração o número de famílias e indivíduos referenciados, o tipo de atendimento e as aquisições que devem ser garantidas aos usuários.

A proteção social básica determina que nos Centros de Referência em Assistência Social a prestação de serviços e execução das ações neste âmbito sejam:

Quadro 01 – Âmbito de prestação dos serviços e execução das ações CRAS

Porte Pequeno 1	Porte Pequeno 2	Médio, Grande, Metr�pole e DF
Até 2.500 famílias referenciadas	Até 3.500 famílias referenciadas	A cada 5.000 famílias referenciadas
2 técnicos de nível superior, sendo um profissional assistente social e outro preferencialmente psicólogo	3 técnicos de nível superior, sendo dois profissionais assistentes sociais e preferencialmente um psicólogo	4 técnicos de nível superior, sendo dois profissionais assistentes sociais, um psicólogo e um profissional que compõe o SUAS
2 técnicos de nível médio	3 técnicos de nível médio	4 técnicos de nível médio

Fonte: NOB/SUAS-RH (2006).

No sistema de gestão do SUAS, obedecendo à NOB/SUAS-RH, existe uma área que trata das questões relacionadas ao trabalho social e aos trabalhadores (as) que atuam na política de assistência social, denominada gestão do trabalho. Esta área compreende o planejamento, a organização e a execução das ações relativas à valorização do trabalhador e à estruturação do processo de trabalho institucional, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Os usuários SUAS são pessoas que se encontram em situações de vulnerabilidade sociais, que podem estar relacionadas à pobreza, à falta de acesso a direitos sociais, problemas familiares, dificuldades pessoais, discriminação, dependentes de álcool e drogas, desempregados, vítimas de violência doméstica, física, psicológica, abuso sexual, gravidez na adolescência, entre outros.

A Resolução do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) de 2015 trata sobre os direitos dos usuários SUAS, quais sejam: ser atendido pela assistência social, tendo consciência dos seus direitos e como garanti-los, ou seja, conhecer o profissional que o está atendendo, ser respeitado e tratado com atenção, sem discriminação ou preconceito e repressão, ser atendido rapidamente e ter o atendimento voltado para o que solicita, ter sua privacidade respeitada; conhecer os serviços que estão sendo oferecidos e receber os encaminhamentos precisos; ser informado e orientado sobre os serviços, programas, projetos e benefícios sociais da assistência social, ou seja, ter informações claras, simples e acessíveis; receber orientações corretas, ter acesso aos registros realizados nos prontuários; ter seus direitos reconhecidos; ter acesso a serviços e programas de qualidade.

Os usuários do CRAS podem ajudar a construir a Política Nacional de Assistência Social-PNAS, através do controle social, participando de conselhos locais, movimentos sociais, associações de usuários, coletivo de usuários, fóruns, conferências, entre outros. A participação da população se dá por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis. O desafio da participação popular é a criação de mecanismos que venham a garantir a participação popular nos conselhos e fórum, enquanto sujeitos e não mais sub-representações.

## 2. O MODELO FERREIRA (2000)

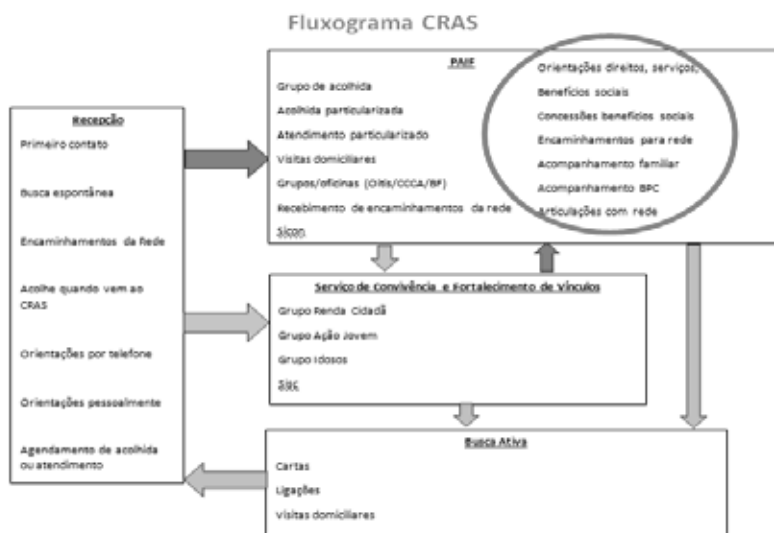
A organização não é neutra, torna-se local onde acontece o atendimento como atividade social, ocorrendo a interação dos profissionais e usuários. Ferreira (2000) nos fornece um quadro de referência em ergonomia, que nos permite a análise da situação real de atendimento, baseando-se nas três lógicas decodificadas.

O uso combinado do modelo teórico com o instrumental metodológico oferece um quadro de referência em ergonomia para o estudo e intervenção na temática do serviço de atendimento ao público. Partindo-se da situação-problema (cenários de referências com seus indicadores críticos), possibilita:

- a) elaborar um diagnóstico da lógica de funcionamento da instituição, buscando identificar, analisar e sistematizar os fatores sociotécnicos e organizacionais que estão na origem dos problemas constatados;
- b) analisar o trabalho de atendimento dos funcionários, visando caracterizar as condições objetivas (organizacionais, instrumentais e materiais) que determinam a realização do serviço e as estratégias operatórias típicas de regulação das tarefas prescritas, bem como construir o perfil dos funcionários (e.g., formação, experiência); e
- c) identificar o perfil dos usuários que utilizam os serviços de atendimento da instituição, buscando colocar em evidência as variáveis principais (por exemplo, expectativas, preferências) que estruturam e orientam seus comportamentos em situações de atendimento (FERREIRA, 2000, p. 141-142).

O autor apresenta um quadro que sistematiza os fatores essenciais que caracterizam as situações de serviço de atendimento e suas respectivas interações, de acordo com suas lógicas. A lógica da organização visa identificar e analisar o perfil, os processos organizacionais e recursos instrumentais, o que é chamado de modo de ser habitual. A lógica do atendente (profissional) compreende o perfil individual, competências profissionais e o estado de saúde, chamado de modo operatório usual. Por último, a lógica do usuário, que visa identificar e analisar o perfil socioeconômico, representação social e satisfação, caracterizado como modo de utilização.

Nesse contexto, o serviço de atendimento consolida-se como ponto central da intersecção destas diferentes lógicas, nos pilares das condições físico-ambientais e os efeitos da eficiência (bem-estar) e eficácia (qualidade).



Fonte: Ferreira (2000, p. 135).

Ferreira (2000) também propõe que seja realizado uma mediação entre as finalidades da instituição e os objetivos dos usuários através do ponto de vista da instituição, do ponto de vista do usuário e do ponto de vista do atendente.

- do ponto de vista da instituição, a mediação tende a transformar o atendente metaforicamente nos “braços, pernas e cabeça da instituição” ou modo pelo qual a instituição busca “personificar-se”, abandonando sua condição de ente abstrato;
- do ponto de vista do usuário, a mediação tende a uma despersonalização do atendente, ou seja, o atendente deixa de ser alguém portador de uma identidade singular para encarnar a figura da instituição e, dessa forma, ser responsabilizado pela resposta adequada à demanda do usuário; e
- do ponto de vista do atendente, a mediação tende a ser um momento de gerir interesses nem sempre compatíveis e harmônicos, buscando cumprir as tarefas prescritas, evoluir suas competências,

preservar sua saúde e construir sua identidade profissional (FERREIRA, 2000, p. 136-137).

O autor enfatiza que a mediação permite caracterizar o impacto do serviço de atendimento na satisfação do usuário, na eficiência e bem-estar dos atendentes e na eficácia e qualidade do próprio serviço. Por fim, percebe-se que este modelo é uma ferramenta valiosa para enfrentamento dos desafios do atendimento ao público, pois permite identificar as deficiências e refletir sobre as possíveis soluções nos três cenários da organização.

### 3. COLOCANDO EM PRÁTICA O MODELO DE FERREIRA (2000)

#### 3.1 MÉTODO

Trata-se de um estudo qualitativo, exploratório e descritivo. Com o intuito de compreender a forma como a instituição, profissionais e usuários atuam, visando analisar como o serviço de atendimento é executado, optou-se pelo uso da metodologia da AET, provendo-se do quadro referencial de Ferreira (2000).

Os participantes deste estudo foram: os profissionais de um CRAS, localizado no interior do Estado de São Paulo, sendo dois técnicos (assistente social e psicólogo), um gestor da unidade e um auxiliar administrativo; duas famílias usuárias do CRAS, denominadas ficticiamente de famílias Abreu e Bastos. As famílias foram escolhidas com a colaboração da equipe técnica do CRAS. A entrevista é considerada um instrumento de excelência.

Na instituição, a observação se fez presente em quase todos os aspectos da pesquisa em campo, pois ela permitiu que fenômenos fossem analisados sem que os indivíduos tivessem consciência disto, pois alguns aspectos se manifestam involuntariamente.

Posteriormente à indicação das famílias pela equipe do CRAS, aconteceram as visitas nos domicílios das famílias, foi acertado o melhor horário para a realização da entrevista grupal, solicitando que a maior parte dos membros estivesse presente. Em todas as famílias não houve problemas quanto a esta negociação, e as famílias cumpriram o acordado, sendo sempre muito solícitas. Depois, foi solicitado o preenchimento do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) pelos diferentes membros da família e iniciou-se a fase da coleta de dados, no horário combinado e

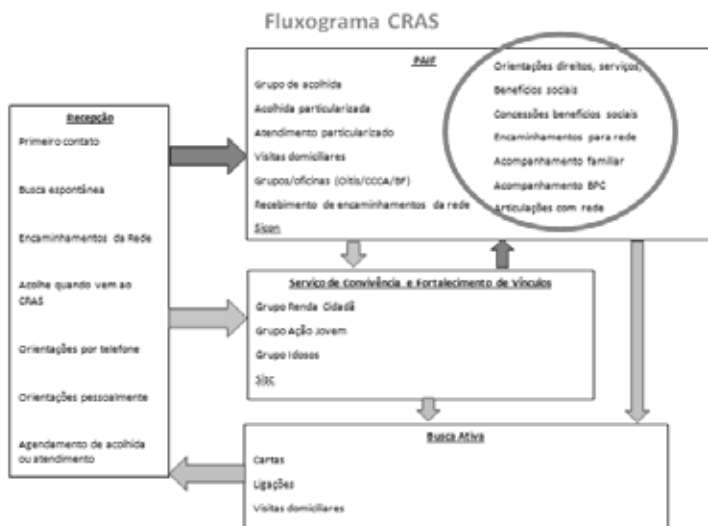
escolhido por elas. Em alguns casos, não foi possível entrevistar o grupo familiar como um todo, pois alguns membros decidiram não participar ou tiveram outro compromisso e não conseguiram desmarcar.

### 3.2 DIAGNOSTICO DA LÓGICA DE FUNCIONAMENTO DO CRAS

Nesta parte do texto, buscamos elaborar um diagnóstico da lógica de funcionamento do CRAS, buscando identificar, analisar e sistematizar os fatores sociotécnicos e organizacionais que estão na origem dos problemas constatados.

Para dar início a este processo, primeiramente, analisa-se a instituição em si. Abaixo, apresentamos o fluxograma da instituição, com os serviços existentes, a lógica de funcionamento da organização, entre outros. O local de funcionamento do CRAS é composto por uma sala de atendimento, uma sala de reunião, banheiros, recepção e sala da equipe técnica. O fluxograma visa compreender o que se passa nas situações de atendimento e os efeitos sobre a sua eficácia e qualidade, por entendermos que as condições da instituição, seja física, organizacional, recursos humanos, entre outros, influenciam na qualidade dos serviços prestados ao usuário.

Figura 1 – Fluxograma CRAS



Fonte: Pesquisa documental da autora.

O primeiro contato do usuário com o CRAS ocorre na recepção da instituição, advindo de busca ativa da equipe técnica, encaminhamentos da rede ou por busca espontânea. A recepção tem o papel de acolher o usuário, por meio de contato telefônico ou pessoalmente, fornecer informações solicitadas e realizar o agendamento de atendimentos. Neste momento, dentre as principais dificuldades que ocorrem, uma é quando os usuários chegam encaminhados por outros locais, com orientações equivocadas sobre alguns serviços ou benefícios sociais, cabendo à recepção contornar tal situação, identificando o que realmente precisa ser feito, com a orientação correta.

A recepção torna-se o mecanismo que direciona o usuário aos serviços que a instituição executa, que são o PAIF (Programa Acompanhamento Familiar) e o SCFV (Serviços de Convivência e Fortalecimentos de Vínculos). Por isso, o seu funcionamento deve ser primordial e eficaz na execução de serviços de atendimento ao usuário.

À instituição cabe o papel de diagnosticar o serviço de atendimento ao público para identificar a origem e a dinâmica dos problemas existentes e, ainda, aprimorar a sua qualidade, que impõe compreender o ponto de vista da instituição.

### 3.3 A ANÁLISE DO TRABALHO DOS PROFISSIONAIS DO CRAS

Nesta parte, é analisado o trabalho de atendimento dos funcionários, visando caracterizar as condições objetivas, que determinam a realização do serviço, e as estratégias operatórias típicas de regulação das tarefas prescritas, bem como construir o perfil dos funcionários. Abaixo, apresentamos as tarefas executadas pelos profissionais do CRAS:

#### GESTOR

- Zelar para que todos os funcionários tenham um ambiente limpo e com condições mínimas de trabalho;
- Participar de reuniões, grupos de estudos e capacitações junto à secretaria municipal de assistência social e demais órgãos para atualização de informações e aperfeiçoamento do serviço;



- Realizar reuniões de equipe para definir estratégias de atendimento e avaliar o andamento do serviço;
- Definir, em conjunto com a equipe técnica, o fluxo de atendimento baseado no fluxograma padronizado pela secretaria municipal de assistência social;
- Coordenar a execução, o monitoramento, o registro e avaliação das ações;
- Acompanhar e avaliar os procedimentos para a garantia da referência e contrarreferência;
- Coordenar a execução das ações de forma a manter o diálogo e a participação dos profissionais e das famílias inseridas nos serviços ofertados pelo CRAS e pela rede prestadora de serviço no território;
- Definir com a equipe técnica critérios de inclusão, acompanhamento e desligamento das famílias, bem como os serviços socioeducativos de convívio;
- Avaliar com a equipe de referência a eficácia, eficiência e os impactos dos programas, serviços e projetos na qualidade de vida dos usuários;
- Efetuar ações de mapeamento, articulação e potencialização da rede socioassistencial e das demais políticas públicas no território de abrangência do CRAS;
- Organizar relatórios, preenchimento de dados. (obs.: o preenchimento de dados depende do preenchimento das planilhas mensais das técnicas, educador social e agente administrativo, bem como da troca de informações constante).

Uma das funções principais do coordenador é articular as ações junto à política de Assistência Social e às outras políticas públicas, visando fortalecimento da rede de serviços da proteção social básica. Assim, recomenda-se que seja um profissional com funções exclusivas. Se este profissional tiver de articular e pensar estratégias para que a equipe possa trabalhar bem e ainda trabalhar direto com famílias, haverá uma sobrecarga de funções e, conseqüentemente, uma queda na qualidade dos serviços prestados.

## ASSISTENTE SOCIAL

- Orientar usuários em grupos de acolhida, acolhida particularizada, visitas domiciliares;
- Territorialização;
- Estudo Social;
- Busca Ativa;
- Realizar encaminhamentos para a rede socioassistencial e setorial;
- Realizar acompanhamento familiar;
- Técnica de Referência;
- Relatórios;
- Articular com a rede de serviços;

## PSICÓLOGO

No SUAS, o psicólogo não faz psicoterapia, ele atua em ações como:

- Territorialização;
- Estudo social;
- Busca ativa;
- Visita domiciliar;
- Atendimento a crianças, adolescentes, adultos e idosos (individual ou em grupo);
- Acompanhamento familiar;
- Técnica de referência;
- Relatórios;
- Articulação com a Rede de Serviços;
- Encaminhamentos psicológicos e demais encaminhamentos para a rede de serviços;
- Instrumentais para atendimentos com grupos familiares etc.

## AGENTE ADMINISTRATIVO

- Atender os telefonemas e direcionar as ligações e recados para a equipe;
- Realizar contato para agendar atendimentos e/ou grupos conforme solicitação da equipe;
- Recepcionar os usuários da Assistência Social de forma respeitosa e acolhedora;

- Identificar se o usuário possui ficha social, ouvir sua demanda e direcionar para grupo de acolhida ou atendimento particularizado. OBS: encaminhar diretamente para a cadastradora providenciar recadastro do CAD ÚNICO apenas quando a família já recebe o Bolsa Família e precisa atualizar os dados (recadastro). Quando for cadastro novo sempre encaminhar para grupo de acolhida.
- Providenciar fichas dos usuários para os grupos de acolhida sempre com um dia de antecedência e entregar para a equipe técnica;
- Providenciar fichas de usuários para atendimentos particularizados;
- Arquivar as fichas sociais dos usuários;
- Realizar orçamentos e requisições conforme solicitação da gestora;
- Fazer o controle dos materiais requisitados (o que chegou e o que falta chegar);
- Organizar os materiais de escritório após consultar a gestora do local apropriado;
- Fazer a folha ponto dos funcionários do CRAS e entregar para a gestora fazer a conferência sempre até o dia 18 de cada mês.

Os profissionais que compuseram o quadro desta pesquisa são quatro entrevistados que compõem a equipe de referência do CRAS. Dos entrevistados, a maioria é composta por pessoas do sexo feminino, com faixa etária entre 22 e 50 anos. O tempo de atuação na área da assistência social no município varia entre 2 e 15 anos. A maior parte dos entrevistados pode ser considerada profissionais qualificados, pois além da graduação, muitos possuem cursos *stricto sensu* (Mestrado) e *lato sensu* (especialização). Os profissionais entrevistados nos CRAS são concursados e possuem, assim, um vínculo de trabalho estável.

Dentre as principais dificuldades encontradas, estão: trabalhadores com pouca autonomia de ação política para defender participação dos usuários; desconhecimento do trabalho profissional pelos gestores e resistência à participação ativa e crítica dos usuários; pouco conhecimento dos profissionais sobre quem são os usuários da assistência social (modo de vida, trabalho, valores, sociabilidade, presença nos territórios, organização política) para além de dados das fichas e cadastros; a desvalorização do profissional nas assistência social do município, com quadro insuficiente;

não cumprimento da NOB-RH (planos de cargos, salários e carreiras); falta de política de capacitação continuada e sistemática, sob responsabilidade do órgão gestor, para todos os trabalhadores dos SUAS; a rotatividade dos profissionais em função de mudanças na gestão.

### 3.4 O PERFIL DOS USUÁRIOS DO CRAS

Nesta parte discutiremos a identificação do perfil dos usuários que utilizam os serviços de atendimento da instituição, buscando colocar em evidência as variáveis principais (por exemplo, expectativas, preferências) que estruturam e orientam seus comportamentos em situações de atendimento.

O perfil das famílias entrevistadas são:

*Tabela 1*  
Caracterização das famílias entrevistadas.

Família	Adesão	Configuração familiar	Renda (R\$)	Rede de apoio	Componentes	Idade (anos)	Escolaridade
Abreu	Baixa	Monoparental feminina	812	Posto de Saúde	Avô	71	Analfabeto
					Mãe	30	Até 5º ano
					Filha 1	14	9º ano
					Filha 2	6	1º ano
					Pai	30	Até 8º ano
Bastos	Baixa	Nuclear	500	Sem vínculo	Mãe	27	Até 3º ano
					Filha 1	10	4º ano
					Filha 2	7	5º ano
					Filho 1	12	7º ano
					Filho 2	5	Infantil I
Pai	64	Semianalfabeto					

Da lógica dos usuários, dentre as reclamações relacionam-se a pouca participação dos usuários na avaliação dos serviços e programas; nos conselhos é incipiente a participação das organizações representativas dos usuários legalmente constituídas; a ausência de cultura de participação local, de capacitação política para participar de espaço público; linguagem pouco acessível de comunicação nos conselhos e nas conferências; assimetria das condições de participação dos usuários nos conselhos e fóruns; falta de apoio para transporte, alimentação, horários de reunião compatíveis, acesso à informação etc. Os usuários desconhecem direitos socioassistenciais e não identificam os CRAS como referência para acesso aos direitos. Falta de acesso a serviços e conselhos. Inexistência de mecanismos e canais de denúncia das irregularidades.

Dentre as principais demandas que os usuários levam ao CRAS, destacam-se as de em busca de benefícios de transferência de renda, benefícios eventuais, orientações para BPC, encaminhamentos para a rede de assistência social, entre outros.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nesse contexto, a “situação de atendimento” nada mais é do que a “porta de entrada” para a investigação das origens da falta ou da perda de qualidade do serviço prestado ao usuário. Tal situação é a ocasião em que se manifestam os problemas e as dificuldades dos diferentes sujeitos, cujas raízes estão em outras instâncias ou momentos; por exemplo, na falta de treinamento do funcionário; na desinformação do usuário; e/ou no planejamento ineficaz da empresa/instituição. Contribuir para transformar positivamente tais situações críticas existentes nas instituições constitui um desafio para a intervenção profissional.

Os trabalhadores têm um papel fundamental na *démarche* metodológica, eles contribuem de forma decisiva para a produção de conhecimentos sobre o próprio trabalho e para a implementação das transformações necessárias. O trabalho desenvolvido pelo funcionário na situação de atendimento é fundamentalmente uma atividade de mediação entre as finalidades da instituição e os objetivos dos usuários. Essa mediação não é uma “função prescrita” de fácil execução, ao contrário, ela é fonte permanente de um conflito que comporta múltiplas dimensões.

Torna-se importante ampliar o conhecimento dos usuários e da sociedade em geral sobre a PNAS e dos direitos socioassistenciais, com o intuito de aumentar a sua participação e melhoria dos serviços prestados.

A criação de ouvidorias, sistematização de informações sobre o SUAS em linguagem popular e com divulgação na imprensa, evidencia-se como uma excelente opção na questão de melhoria dos serviços de atendimentos aos usuários, pois permitirá que eles se sintam ouvidos.

## REFERÊNCIAS

BRASIL, MINISTERIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE A FOME. **Política Nacional de Assistência Social-  
-PNAS**. Brasília, 2004.

FERREIRA, Mario César. **Serviço de Atendimento ao Público: O que é? Como analisá-lo?** Esboço de uma Abordagem Teórico-Methodológica em Ergonomia. **Revista Multitemas**, n. 16, p. 128-144, maio 2000.

GUERIN, François *et al.* **Compreender o trabalho para transformá-lo.** São Paulo: Edgar Blücher, 2001.

WISNER, A. **A Inteligência no Trabalho.** São Paulo: Fundacentro: Unesp, 1994.

# EDUCAÇÃO EM DIREITOS HUMANOS NO BRASIL: DESENVOLVIMENTO E DESAFIOS ATUAIS

*Ana Virgínia de Azevedo Oliveira*<sup>28</sup>

*Sônia Maria Lima de Azevedo*<sup>29</sup>

*Lucas Rodrigues Ferreira*<sup>30</sup>

## INTRODUÇÃO

O presente trabalho discute sobre uma temática atual e bastante discutida em vários contextos da sociedade. É através dela o reconhecimento da dignidade do ser humano como uma espécie de substância que habita em cada indivíduo, independentemente de sua origem. Isso quer dizer que cada qual é portador de determinados direitos inalienáveis: os direitos humanos como direitos do cidadão. Partindo desse princípio, este trabalho faz uma abordagem sobre as articulações entre o direito à educação e a educação em direitos humanos.

O que nos motivou para a realização deste trabalho foi a inquietação para compreender a inter-relação entre o direito à educação e a educação em direitos humanos. Assim, configura-se como objetivo geral entender

---

28 Bacharela em Serviço Social pela Faculdade Capim Grosso (FCG); Graduada em Ciência Política pela Universidade Federal da Bahia (UFBA).

29 Licenciada em Letras com Inglês pela Universidade do Estado da Bahia (UNEB); Doutora em Educação pela Universidade da Madeira (UMa).

30 Psicólogo formado pela Faculdade Anísio Teixeira (FAT); Mestrando pelo Programa de Pós-graduação em Psicologia da Universidade Federal de Alagoas (PPGP-UFAL).

a inter-relação entre o direito à educação e a educação em direitos humanos. São objetivos específicos: relacionar alguns desafios enfrentados pelas instituições de ensino; identificar os mecanismos que garantem a efetivação do direito à educação.

Compreende-se que diante dos diversos desafios do futuro, a educação ainda aparece como uma conquista indispensável para a humanidade na construção dos ideais da paz, da liberdade e da justiça social.

Pode-se dizer que o desenvolvimento do direito à educação no nosso país, realmente um procedimento rápido nas últimas décadas, pode ser determinado por duas ênfases: a ampliação da escolarização e a afirmação da construção de uma educação escolar comum a todos, no entendimento da afirmação da igualdade.

É importante mencionar que quanto aos procedimentos técnicos, esta pesquisa é classificada como bibliográfica, tendo em vista que foram consultadas publicações com o objetivo de fundamentá-la teoricamente.

## DIREITO À EDUCAÇÃO E EDUCAÇÃO EM DIREITOS HUMANOS

Compreende-se por direito o conjunto de leis, resoluções e regulamentos criados por um Estado, que podem ter um caráter permanente e obrigatório de acordo com a necessidade de cada um e que são de estrito cumprimento por todos os cidadãos que habitam essa comunidade para garantir a boa convivência social entre estes.

Entende-se por Direitos Humanos todos os direitos relacionados à garantia de uma vida digna a todas as pessoas. Os direitos humanos são direitos que são garantidos à pessoa pelo simples fato de ser humana. Então, os direitos humanos são todos os direitos e liberdades básicos, considerados fundamentais para a dignidade.

Todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e em direitos. Dotados de razão e de consciência, devem agir uns para com os outros em espírito de fraternidade.

Quando há a inobservância dos direitos humanos e a não aplicação desses direitos se torna uma regra, tem-se como consequência um cenário de sociedade desigual e injusta. Por isso, é importante que os agentes mediadores dos direitos sejam capacitados para garantir a efetivação da



cidadania através da boa execução das políticas governamentais. Nesse cenário, a educação se configura como instrumento fundamental para preparar cidadãos críticos, reflexivos e conscientes do seu papel na sociedade. Como bem afirma Dellors (2003), ajudar a transformar a interdependência real em solidariedade desejada corresponde a uma das tarefas essenciais da educação. Deve, para isso, preparar cada indivíduo para se compreender a si mesmo e ao outro, através de um melhor conhecimento do mundo.

Assim, para entender a crescente complexidade dos fenômenos mundiais, e dominar o sentimento de incerteza que ocasiona, precisamos, antes, adquirir um conjunto de conhecimentos e, em seguida, aprender a relativizar os fatos e a revelar sentido crítico diante do fluxo de informações. Nessa análise, a educação manifesta aqui o seu caráter insubstituível na formação da capacidade de julgar. Segundo Dellors (2003):

A educação tem, pois, uma especial responsabilidade na edificação de um mundo mais solidário, e a Comissão pensa que as políticas de educação devem deixar transparecer, de modo bem claro, essa responsabilidade. É fato, de algum modo, um novo humanismo que a educação deve ajudar a nascer, com um componente ético essencial, e um grande espaço dedicado ao conhecimento das culturas e dos valores espirituais das diferentes civilizações e ao respeito pelos mesmos para contrabalançar uma globalização em que apenas se observam aspectos econômicos ou tecnicistas (DELLORES, 2003, p. 49).

Na compreensão do autor, o sentimento de partilhar valores e um destino comum configura, em última análise, o parâmetro de todo e qualquer projeto de cooperação. Sendo assim, deve-se cultivar, como utopia orientadora, o propósito de encaminhar o mundo para uma maior compreensão mútua, com mais sentido de responsabilidade e mais solidariedade, na aceitação das nossas diferenças espirituais e culturais. A educação, possibilitando o acesso de todos ao conhecimento, tem um papel bem concreto a desempenhar no cumprimento desta missão universal: ajudar a compreender o mundo e o outro, com o propósito de que cada um se compreenda melhor.

Obviamente que em todo o mundo a educação, sob as várias formas, tem por objetivo criar, entre os indivíduos, vínculos sociais que

tenham a sua origem em referências comuns. Os meios utilizados abarcam as culturas e as circunstâncias mais diversas; em todos os casos, a educação tem como meta principal o desenvolvimento do ser humano na sua dimensão social.

Para Dellors (2003), hoje, os diferentes modos de socialização estão sujeitos a duras provas, em sociedades ameaçadas pela desorganização e a ruptura dos laços sociais. À vista disso, os sistemas educativos encontram-se, assim, submetidos a um conjunto de tensões, dado que se trata, concretamente, de respeitar a diversidade dos indivíduos e dos grupos humanos, mantendo, todavia, o princípio da homogeneidade, que implica a necessidade de observar regras comuns. Nesse aspecto, a educação enfrenta desafios e se depara com uma contradição quase impossível de resolver: por um lado, é acusada de estar na origem de muitas exclusões sociais e de acentuar o desmantelamento do tecido social, porém, por outro, é a ela que se faz apelo quando se pretende restabelecer algumas das semelhanças essenciais à vida coletiva, de que falava o sociólogo francês Emile Durkheim.

## DIREITO À EDUCAÇÃO: PRINCÍPIO DA DIGNIDADE DO SER HUMANO

É importante mencionar aqui o significado de educação. Quando se pesquisa o conceito de educação nos dicionários brasileiros, a palavra educação aparece assim definida: ação e efeito de educar, de desenvolver as faculdades físicas, intelectuais e morais da criança e, em geral, do ser humano; disciplinamento, instrução, ensino. Ação exercida pelas gerações adultas sobre as gerações jovens para adaptá-las à vida social; trabalho sistematizado, subjetivo, orientador, pelo qual nos ajustamos à vida, de acordo com as necessidades ideais e propósitos dominantes; ato ou efeito de educar; aperfeiçoamento integral de todas as faculdades humanas, polidez, cortesia. Também pode-se compreender a educação como o meio em que os hábitos, costumes e valores de uma comunidade são transferidos de uma geração para outra. Dessa maneira, a educação vai se consolidando através de situações presenciadas e experiências vividas pelo indivíduo ao longo da sua vida.

Assim, em se tratando de direitos humanos, Candau (2012) nos diz, a partir da promulgação da Declaração Universal dos Direitos pela ONU

no ano de 1948, que no plano internacional foi construída uma sólida arquitetura dos direitos humanos mediante vários tratados, resoluções, pactos e declarações, de caráter ético, político e normativo. A Conferência Mundial sobre os direitos humanos, realizada em Viena, em 1993, para comemorar os 45 anos da promulgação da Declaração Universal, ratificou, após intenso debate, a universalidade, assim como a indivisibilidade, a interdependência e a inter-relação dos direitos das diferentes gerações – civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais. Também reiterou enfaticamente a relação entre democracia, desenvolvimento e direitos humanos.

No plano nacional, a partir da Constituição de 1988, denominada de Constituição Cidadã, que incorporou fortemente a afirmação dos direitos humanos, o Estado Brasileiro tem feito um esforço sistemático orientado à defesa e à proteção dos direitos fundamentais, respondendo em várias ocasiões às demandas de diferentes movimentos sociais.

Ainda conforme Candau (2012), a problemática dos Direitos Humanos é um dos componentes principais das sociedades atuais. Do plano internacional ao local, das questões globais às da vida cotidiana, eles transcendem nossas preocupações, buscas, projetos e sonhos. Confirmados ou negados, exaltados ou violados, eles fazem parte da nossa vida pessoal e coletiva. Ademais, um discurso vivo e persistente defende fortemente a importância dos direitos humanos se quisermos construir verdadeiras democracias.

A Constituição Brasileira afirma que todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no país a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à prosperidade.

Em referência ao Direito à Educação, o art. 2º da LDB – Lei Diretrizes e Bases da Educação Nacional afirma: “A Educação, dever da família e do Estado, inspirada nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana, tem por finalidade o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” (LDB – 9394/96).

Assim, de acordo com a Legislação, a educação, além de ser direito e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu

preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. Nesse contexto, o artigo 3º da LDB afirma que o ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

- Igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;
- Liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber;
- Pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas;
- Pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas;
- Respeito à liberdade e apreço à tolerância;
- Coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;
- Gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;
- Valorização dos profissionais da educação escolar;
- Gestão democrática do ensino público, na forma desta lei e da legislação dos sistemas de ensino;
- Garantia de padrão de qualidade;
- Valorização da experiência extraescolar;
- Vinculação entre a educação escolar, o trabalho e as práticas sociais.
- Art. 208 da Constituição Federal afirma que o dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:
  - I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria;
  - II - progressiva universalização do ensino médio gratuito;
  - III - atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino;
  - IV - educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade;
  - V - acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um;
  - VI - oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando;
  - VII - atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.

- § 1º O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo.
- § 2º O não oferecimento do ensino obrigatório pelo poder público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente.
- § 3º Compete ao poder público recensear os educandos no ensino fundamental, fazer-lhes a chamada e zelar, junto aos pais ou responsáveis, pela frequência à escola.

É importante mencionar que as políticas públicas de universalização da educação básica no Brasil apresentam avanços expressivos, embora ainda necessitem de maiores investimentos tendo em vista garantir a igualdade de acesso e permanência a todas as crianças, adolescentes e jovens no ensino fundamental, médio e superior.

Durante os últimos vinte anos, especialmente, os governos e os organismos internacionais tentaram vencer os desafios do desenvolvimento orientando, cada vez mais, a sua ação para a expansão das possibilidades da educação. Os países em desenvolvimento pretendiam, assim, atingir o objetivo da “educação para todos” fixado pela UNESCO. Mas o desenvolvimento da educação consistiu, principalmente, em dar respostas à crescente procura de instrução escolar, deixando de conceder prioridade à qualidade da educação ministrada. Então, segundo Dellors (2003), temos escolas superlotadas, métodos de ensino ultrapassados, à base de aprendizagens memorizadas, e professores incapazes de se adaptarem a métodos mais modernos, como a participação democrática na sala de aula, a aprendizagem cooperativa e a resolução de problemas, fazendo apelo à imaginação. Todos estes problemas constituem, atualmente, obstáculos ao aperfeiçoamento da educação.

Estamos num momento histórico em que o mundo é palco de inovações científicas e tecnológicas fundamentais, de mudanças nos domínios da economia e da política, e de transformações de estruturas demográficas e sociais. Estas alterações que irão, com certeza, acelerar-se no futuro criam tensões enormes, em especial no campo da educação, a qual terá de dar resposta a necessidades crescentes e enfrentar os novos desafios de um mundo que muda rapidamente. Para fazer face às exigências do nosso tempo é pre-

ciso revelar ao mesmo tempo criatividade, coragem, uma vontade firme de operar mudanças reais e de estar à altura das tarefas que nos esperam (DELLORS, 2003, p. 212).

Desse modo, para dar resposta a esta situação os planos nacionais e internacionais de reforma da educação não devem se contentar com uma boa planificação ou uma aplicação racional dos recursos financeiros, é preciso ir além do que já se faz, pensar outras alternativas pois, em se tratando da educação, as políticas de reforma devem ter como objetivo a excelência.

Vale salientar que as conquistas atuais não podem camuflar os problemas que ainda persistem, como também esconder os problemas do nosso passado. Durante muito tempo a educação não foi considerada um direito fundamental em nosso país e o modelo educacional adotado nos períodos autoritários foi caracterizado pelo condicionamento do sujeito às técnicas de controle através do poder disciplinador do Estado.

Nesse contexto, a educação não pode contentar-se em reunir as pessoas, fazendo-as aderir a valores comuns forjados no passado. Deve, também, responder à questão: viver juntos, com que finalidades, para fazer o quê? E dar a cada um, ao longo de toda vida, a capacidade de participar, ativamente, num projeto de sociedade.

Evidente que o sistema educativo tem, pois, por missão explícita ou implícita preparar cada um para este papel social. Nas sociedades complexas atuais, a participação em projetos comuns supera em muito a ordem do político em sentido estrito. É de fato no dia a dia, na sua atividade profissional, cultural, associativa, de consumidor, que cada membro da coletividade deve assumir as suas responsabilidades em relação aos outros. Por isso, é importante preparar cada pessoa para esta participação, mostrando-lhe os seus direitos e deveres, mas também desenvolvendo as suas competências sociais e estimulando o trabalho em equipe na escola.

## EDUCAÇÃO EM DIREITOS HUMANOS E SEUS FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Observa-se que a Declaração Universal dos Direitos Humano de 1948 já assegura a todo cidadão brasileiro os fundamentos jurídicos da educação em direitos humanos. O artigo 26 expressa que: 1. Todo ser

humano tem direito à instrução. A instrução será gratuita, pelo menos nos graus elementares e fundamentais. A instrução elementar será obrigatória. A instrução técnico-profissional será acessível a todos, bem como a instrução superior está baseada no mérito; 2. A instrução será orientada no sentido do pleno desenvolvimento da personalidade humana e do fortalecimento do respeito pelos direitos do ser humano e pelas liberdades fundamentais. A instrução promoverá a compreensão, a tolerância e a amizade entre todas as nações e grupos raciais ou religiosos e coadjuvará as atividades das Nações Unidas em prol da manutenção da paz; 3. Os pais têm prioridade de direito na escolha do gênero de instrução que será ministrada a seus filhos.

De acordo com o Plano de Ação: Programa Mundial para Educação em Direitos Humanos (2006), o Brasil tem avançado significativamente no campo da educação em direitos humanos e se torna referência internacional na institucionalização de uma cultura de direitos humanos em sistemas educacionais formais e não formais.

A aprovação do Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos (PNEDH), em 2003, e a criação do Comitê Nacional de Educação em Direitos Humanos (CNEDH) – instância consultiva e propositiva da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República para questões relativas à Política Nacional de Educação em Direitos Humanos – revelam o comprometimento oficial do Estado e da sociedade civil brasileiros com a formação cidadã por meio da promoção, da defesa e da ampliação dos direitos humanos.

A educação em direitos humanos pode ser definida como um conjunto de atividades de educação, de capacitação e de difusão de informação, orientado para a criação de uma cultura universal de direitos humanos. Uma educação integral em direitos humanos não somente proporciona conhecimentos sobre os direitos humanos e os mecanismos para protegê-los, mas, além disso, transmite as aptidões necessárias para promover, defender e aplicar os direitos humanos na vida cotidiana das pessoas. A educação em direitos humanos promove as atitudes e o comportamento necessários para que os direitos humanos para todos os membros da sociedade sejam respeitados

Nessa compreensão, as atividades de educação em direitos humanos devem transmitir os princípios fundamentais dos direitos humanos, tais como a igualdade e a não discriminação e, simultaneamente, estabelecer as suas características de interdependência, indivisibilidade e universalidade. Da mesma forma, essas atividades devem ter natureza prática e ser encaminhadas aos estabelecimentos de ensino, considerando a relação entre os direitos humanos e a experiência dos educandos na vida real, possibilitando que eles se inspirem nos princípios de direitos humanos existentes no seu próprio contexto cultural. Dessa maneira, mediante essas atividades, os educandos conseguem os mecanismos necessários para determinar e atender às suas necessidades no que se refere aos direitos humanos e buscar soluções compatíveis com as normas e parâmetros estabelecidos por esses direitos

Segundo o Relatório para a UNESCO Educação um tesouro a descobrir (2003), ajudar a transformar a interdependência real em solidariedade desejada corresponde a uma das tarefas essenciais da educação. Deve, para isso, preparar cada sujeito para compreender a si mesmo e ao outro, através de um melhor conhecimento do mundo.

Então, é responsabilidade da escola socializar o conhecimento dos educandos, seu dever é atuar na formação moral dos mesmos, é esse esforço que possibilita o pleno desenvolvimento do indivíduo como cidadão. Sem dúvida, a escola é o lugar onde a criança deverá encontrar os meios de se preparar para realizar seus projetos de vida, a qualidade de ensino é, portanto, condição necessária tanto na sua formação intelectual quanto moral, sem formação de qualidade a criança poderá ver seus projetos frustrados no futuro. Para Dellors (2003):

A educação pode ser um fator de coesão, se procurar ter em conta a diversidade dos indivíduos e dos grupos humanos, evitando tornar-se um fator de exclusão social.

O respeito pela diversidade e pela especialidade dos indivíduos constitui, de fato, um princípio fundamental, que deve levar à proscrição de qualquer forma de ensino estandardizado. Os sistemas educativos são muitas vezes, acusados e com razão, de limitar a realização pessoal, impondo a todas as crianças o mesmo modelo cultural e intelectual, sem ter em conta a diversidade dos talentos individuais (DELLORS, 2003, p. 54-55).



Dessa maneira, a educação em todos os seus sentidos forma e transforma vidas. A escola tem a importante tarefa de orientar os jovens, de guiá-los e ajudá-los a transformar seus sonhos em realidade, em projetos a serem realizados no decorrer de toda a sua vida, com serenidade e satisfação.

A formação do educando é um direito e um fator estratégico da sua vida para poder ter os instrumentos essenciais para administrar as mudanças, realizar objetivos e viver na sociedade de forma autônoma e responsável.

A educação tem por missão, por um lado, transmitir conhecimentos sobre a diversidade da espécie humana e, por outro, levar as pessoas a tomar consciência das semelhanças e da interdependência entre todos os seres humanos do planeta. Desde tenra idade a escola deve, pois, aproveitar todas as ocasiões para esta dupla aprendizagem.

Assim, cabe à escola equilibrar as exigências de passar conteúdos, com a necessidade de motivar no aluno a capacidade de compreender e de interpretar a realidade. Conforme o Relatório para UNESCO (2003), a educação deve organizar-se em torno de quatro aprendizagens:

**Aprender a conhecer** – este tipo de aprendizagem que visa não tanto a aquisição de um repertório de saberes codificados, mas antes o domínio dos próprios instrumentos do conhecimento pode ser considerado, simultaneamente, como um meio e como uma finalidade da vida humana. Meio, porque se pretende que cada um aprenda a compreender o mundo que o rodeia, pelo menos na medida em que isso lhe é necessário para viver dignamente, para desenvolver as suas capacidades profissionais, para comunicar. Finalidade, porque seu fundamento é o prazer de compreender, de conhecer, de descobrir. Aprender a fazer e transformar esse conhecimento em competências para a vida pessoal e profissional.

**Aprender a fazer** – aprender a conhecer e aprender a fazer são, em larga medida, indissociáveis. Mas a segunda aprendizagem está mais estreitamente ligada à questão da formação profissional: como ensinar o aluno a pôr em prática os seus conhecimentos e, também, como adaptar a educação ao trabalho futuro quando não se pode prever qual será a sua evolução?

**Aprender a viver juntos, aprender a viver com os outros** – na verdade, esta aprendizagem representa, atualmente, um dos maiores desa-

fos da educação. O mundo atual é, muitas vezes, um mundo de violência que se opõe à esperança posta por alguns no progresso da humanidade. Assim parece, pois, que a educação deve utilizar duas vias complementares. Num primeiro nível, a descoberta progressiva do outro. Num segundo nível, e ao longo de toda vida, a participação em projetos comuns, que parece ser um método eficaz para evitar ou resolver conflitos latentes.

**Aprender a ser** – nesse contexto, a educação deve contribuir para o desenvolvimento total da pessoa – espírito e corpo, inteligência, sensibilidade, sentido estético, responsabilidade pessoal, espiritualidade. Todo cidadão deve ser preparado, especialmente graças à educação que recebe na juventude, para elaborar pensamentos autônomos e críticos e para formular os seus próprios juízos de valor, de modo a poder decidir, por si mesmo, como agir nas diferentes circunstâncias da vida.

A escola, apesar de se deparar com algumas dificuldades, ainda continua sendo o agente educador e social fundamental da vida do cidadão. Ela é o elo entre o patrimônio cultural e a construção do futuro, entre a relação com o passado, nossa história e a experiência atual. É na escola que o sujeito começa a desenvolver a consciência acerca das suas escolhas, poder pessoal e capacidade de discernimento.

## DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS NA EDUCAÇÃO

A busca de uma educação que sirva de fundamento a uma identidade própria, para lá do modelo ancestral e do modelo trazido pelos colonizadores, manifesta-se, especialmente, pela crescente utilização das línguas locais do ensino. A questão do pluralismo cultural e linguístico surge também em relação às populações nativas, ou aos grupos migrantes, para os quais há que encontrar o equilíbrio entre a preocupação de uma integração bem-sucedida e o enraizamento na cultura de origem.

Percebe-se que a diversidade nos espelha como parte das relações de poder e nos envolve em todas as dimensões da vida, no nosso dia a dia e até mesmo onde nem ao menos pensarmos da sua existência. Nesse contexto, é importante mencionar:

Nos planos econômico, social, político e das relações pessoais, diferença tem significado, em nosso país, quase sempre de desi-

gualdade; ou mais exatamente: as diferenças étnicas, culturais, fenotípicas, serviram de marcas entre desiguais sociais. No plano da cultura, porém, a aplicação dessa equivalência (diferença=desigualdade) confunde os partidários da democracia, levando-os a postular o fim das diferenças como garantia de igualdade. Eis o que pensaria um democrata bem-intencionado: nossos alunos serão iguais a nós quando não forem diferentes (Santos, 1989, p. 26).

Vale salientar que os espaços culturais têm se constituído em frequentes focos de luta, de diferenças e de disputas de poder absolutamente desiguais não em sua essência, isto é, não se voltando às diferenças absolutas, mas àquelas referentes a certos aspectos ou a certas combinações de alguns deles, como, por exemplo, o político, o racial, o religioso, o de gênero, de classe social, dentre outros.

Segundo Passos *et al.* (2003), nas malhas construídas nas relações de poder, essas diferenças acabam se transformando e travestindo de forma a se constituírem em um bloco justificador de discriminações. Assim, conceitos de normalidade e anormalidade, do que é comum e diferente se misturam, enquanto os modelos desejáveis adquirem uma supremacia quase absoluta.

Ora, a escola, ao longo do tempo, tem evidenciado uma monocultura que se revela pela intransigência e pela impermeabilidade em relação tanto às realidades diversas quanto pelo multifacetado mundo das crianças e adolescentes. Sacristán *apud* Passos *et al.* (2003) aborda muito bem esta questão ao afirmar que a cultura dominante nas salas de aula é a que corresponde à visão de determinados grupos sociais: nos conteúdos escolares e nos textos aparecem raras vezes a cultura popular, as subculturas dos jovens.

Se analisar algumas realidades, é possível concluir que a homogeneização nas escolas brasileiras ocorre pela necessidade de controle, descon siderando então a história de vida dos alunos. É óbvio que professores e comunidade escolar carregam em seu pensar e em seu fazer o princípio de que só há uma história, a que é escrita, isto é, restrita e padronizada nos livros didáticos, uma vez que somos como na África, um continente permeado pela diversidade e pela oralidade e regiões tão fortes em seus valores, dogmas, costumes e princípios.

A realidade de um contexto multicultural é, atualmente, uma das verdades mais latentes e uma questão que precisa ser vista e administrada pelas relações sociais das mais variadas instituições, dentre elas as educacionais.

Portanto, a fragilidade da escola no trato com o multiculturalismo representa a própria fraqueza da relação entre a educação e a sociedade. Assim, vale salientar que tanto a ênfase na igualdade cultural como a ênfase na diferença configuram uma postura que reflete a lógica da autossuficiência.

Muitos educadores compreendem como necessidade a identificação e o respeito pelas diferenças e pleiteiam uma escola autônoma e capaz de construir e explicitar de forma coletiva seus próprios rumos.

Com relação aos procedimentos metodológicos. Sabe-se que a metodologia de pesquisa se torna indispensável para a boa qualidade e confiabilidade do trabalho científico. Desse modo, a metodologia deste estudo foi estruturada a partir dos objetivos traçados.

Em referência ao problema deste estudo, consiste em um enunciado explicitado de forma clara e compreensível. Assim, configura-se como problemática desta investigação: qual a inter-relação entre o direito à educação e a educação em direitos humanos? É importante mencionar que quanto aos procedimentos técnicos esta pesquisa é classificada como bibliográfica por que foram consultadas publicações, com o objetivo de fundamentá-lo teoricamente.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste trabalho, tivemos a oportunidade de refletir sobre a importância dos Direitos Humanos para o cidadão, considerando que a Constituição traz entre seus fundamentos a cidadania e a dignidade da pessoa humana, estabelecendo como objetivos: construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais, promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Por compreender também que a educação é, antes de tudo, um compromisso com o ser humano, configurando-se como uma relação dialógica, um ato de amor e de transformação do sujeito.

O Direito à educação trata-se, como visto, de um direito fundamental. Assim, a política educativa deve ser diversificada e compreendida de forma a não se tornar um fator suplementar de exclusão social.

A socialização de cada sujeito e o seu desenvolvimento pessoal não devem ser coisas antagônicas. Deve, portanto, se tender para um sistema que procure combinar as vantagens da integração e o respeito pelos direitos individuais. Assim, a educação não pode, por si só, resolver os problemas colocados pela ruptura dos laços sociais. Espera-se, então, que contribua para o desenvolvimento do querer viver juntos, elemento básico da coesão social e da identidade nacional.

A democracia parece progredir, segundo formas e fases adaptadas à situação de cada país. Porém, a sua vitalidade é frequentemente ameaçada. Nesse contexto, é na escola que deve começar a educação para uma cidadania consciente, crítica e ativa.

Se a educação é um direito de todos e é também a razão que torna aceitável algum nível de desigualdade, é necessário compreender melhor o seu significado. Nessa compreensão, a educação tanto funciona como porta de entrada para a sociedade como também funciona como uma espécie de capital ou recurso social que hierarquiza e distribui pessoas e grupos no espaço social. Assim, é fácil perceber que ela é um elemento fundamental para explicação das desigualdades sociais.

## REFERÊNCIAS

BRANDÃO, Carlos Rodrigues. **O que é educação**. 9. ed. São Paulo: Brasiliense.

BRASIL, Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 5 de outubro de 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03-constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03-constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 28 nov. 2020.

CANDAU, Vera Maria. Educação em direitos humanos no Brasil: gênese, desenvolvimento e desafios atuais. *In*: PAIVA, Angela Randolpho. **Direitos Humanos em seus desafios contemporâneos**. Rio de Janeiro: Editora PUC, 2012.

CANDAU, Vera Maria Ferrão. Direito à educação, diversidade e educação em direitos humanos. **Educ. Soc.** Campinas, v. 33, n. 120, p. 715-726, jul.-set. 2012. Acesso em: 29 nov. 2020.

COMITÊ NACIONAL DE EDUCAÇÃO EM DIREITOS HUMANOS (CNEDH). Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/comite-nacional-de-educacao-em-direitos-humanos-cnedh/cnedh>. Acesso em: 3 dez. 2020.

DELLORS, Jacques. **Educação um tesouro a descobrir**: Relatório para a UNESCO da Comissão Internacional sobre a Educação para o século XXI. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2003. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 01 dez. 2020.

GUSMÃO, Neusa Maria Mendes. DESAFIOS DA DIVERSIDADE NA ESCOLA. **Revista Mediações**, [s. l.], v. 5, n. 2, p. 9-28, 2000. Disponível em: [http://www.educadores.diaadia.pr.gov.br/arquivos/File/janeiro2014/otp\\_artigos/desafios\\_diversidade\\_esc.pdf](http://www.educadores.diaadia.pr.gov.br/arquivos/File/janeiro2014/otp_artigos/desafios_diversidade_esc.pdf). Acesso em: 9 dez. 2020.

KROHLING, Aloísio. **Direitos Humanos Fundamentais**: Diálogo intercultural e democracia. São Paulo: Paulus, 2009.

LDB – **Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. 2. ed. Brasília, 2001.

PASSOS, Ilma. **Escola**: espaço do projeto político-pedagógico. 7. ed. São Paulo: Papirus, 2003.

PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO EM DIREITOS HUMANOS (PNEDH). Disponível em: <https://www.gogsearch.com/search?q=Plano++Nacional++de++Educa%C3%A7%C3%A3o++em++Direitos++Humanos++%28PNEDH%29%2C++>. Acesso em: 30 nov. 2020.

PLANO DE AÇÃO: PROGRAMA MUNDIAL PARA EDUCAÇÃO EM DIREITOS HUMANOS (2006). Disponível em: <https://www.gcedclearinghouse.org/sites/default/files/resources/%5BPOR%5D%20>. Acesso em: 20 nov. 2020.

SANTOS, Joel Rufino. Quanto vale uma criança negra. Ideias em debate. *In*: SANTOS, Joel Rufino; VARGAS, Eduardo Viana (org.). **Literatura e Criança. I Encontro Local do Programa Quanto Vale uma Criança Negra**. Rio de Janeiro, 1989.

UNESCO **Plano de ação**: Programa Mundial para Educação em Direitos Humanos. 2006. Disponível em: [https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000147853\\_por](https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000147853_por). Acesso em: 20 nov. 2020.

# JUDICIARIO Y LA IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA COMBATE A LA VIOLENCIA DOMÉSTICA Y FAMILIAR CONTRA LAS MUJERES

*Josanne Cristina Ribeiro Ferreira Façanha*<sup>31</sup>

*Inácio Ferreira Façanha Neto*<sup>32</sup>

## INTRODUCCIÓN

La trayectoria de reconocimiento de la igualdad entre hombres y mujeres es bastante ardua y los avances y logros en la reducción de diferencias

---

31 Doutora e Mestra em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Maranhão (UFMA). Doutora em Ciências Jurídicas e Sociais pela Universidad del Museo Social Argentino (UMSA). Advogada militante (OAB/MA nº 7924) nas áreas de Violência de Gênero, Doméstica e Familiar, Direito de Família e Sucessões e membro da Comissão da Mulher e da Advogada (OAB/MA). Coordenadora do Núcleo de Prática Jurídica e Professora da Faculdade Pitágoras de São Luís/MA. Professora do Centro Universitário Dom Bosco (UNDB) e da Universidade Estadual do Maranhão. Especialista em Direito Civil e Processo Civil (Uniceuma). Especialista em Direito Público (Universidade Gama Filho – UGF). Especialista em Linguística Aplicada e Ensino de Línguas (Faculdade COC). Licenciada em Letras – Português (FAMA). Bacharel em Direito (Uniceuma). Coordenadora do Grupo de Pesquisa sobre Violência de Gênero e Violência contra a Mulher da UNDB.

32 Mestre em Administração e Controladoria pela Universidade Federal do Ceará (UFC). Possui graduação em Administração pela Faculdade Estácio de São Luis (2010) e graduação em Gestão de Segurança Empresarial e Patrimonial pela Universidade Estadual do Maranhão (2010). Especialista em Gestão Estratégica de Pessoas (Uniceuma), Gestão Empresarial (Unice), Segurança Pública, Defesa Civil e Cidadania (Uema) e Gestão Universitária (Uema). Professor Assistente do curso de Administração da Universidade Estadual do Maranhão CES-CD – CODÓ e do curso de Administração Pública da UEMANET.



han estado marcados por la perseverancia femenina en el reconocimiento de sus derechos y garantías fundamentales, especialmente cuando son víctimas de violencia doméstica y / o familiar.

Así, este artículo tiene como objetivo analizar el papel que juega el Poder Judicial en el examen de los casos de violencia doméstica y / o familiar contra la mujer, especialmente en la aplicación de la Ley Maria da Penha y otras legislaciones relacionadas, a fin de garantizar el Principio de dignidad humana.

Para ello se utilizó el método de investigación hermenéutica porque la investigación se basó en referencias bibliográficas y documentales, con una propuesta metodológica exploratoria y cualitativa.

## 1. FUNDAMENTACIÓN TEÓRICA

Antes de abordar el tema de las políticas públicas de afrontamiento de la violencia intrafamiliar y contra la mujer por parte del poder judicial, es interesante hacer un breve recuento del origen histórico del poder judicial brasileño y el papel que asumió a lo largo de los siglos.

En el siglo XV, época colonial brasileña, la administración de Justicia en Portugal estaba a cargo del rey, siendo considerada su primera responsabilidad. Sin embargo, el rey no juzgaba solo, pues contaba con la ayuda de defensores del pueblo civiles y defensores del pueblo penales, con atribuciones según el asunto en cuestión, y que luego conformarían el llamado Palacio de Justicia (MARTINS, 2006).

También en este siglo, la Casa de Justicia de la Corte estableció un tribunal de apelaciones denominado Casa da Suplicação, integrado por un Comité Civil y Penal conocido como el “Desembargo do Paço ”, competente para juzgar las apelaciones en casos penales cuya sanción era la de muerte, siendo necesaria la postulación de clemencia al rey para su revocación. En 1521, el Desembargo do Paço se convirtió en un tribunal independiente y especial y, en 1532, se creó la Oficina de Conciencia y Órdenes para la resolución de casos legales y administrativos relacionados con órdenes militares y religiosas, con jurisdicción privilegiada (MARTINS, 2006).

La Casa de la Súplica, a su vez, se convirtió en el Tribunal Supremo de Portugal y sus Colonias, tras la institución de los Tribunales de Ape-

lación como tribunales de segunda instancia. De esta manera, la Casa da Suplicação se convirtió en el máximo órgano de interpretación del derecho portugués, y esta estructura judicial fue llevada a Brasil años más tarde con las primeras expediciones colonizadoras.

En Brasil, en 1530, la primera expedición colonizadora, dirigida por Martín Afonso de Sousa, tenía amplios poderes judiciales y policiales. Con la instalación del Gobierno General de Tomé de Sousa en 1549, el Poder Judicial se estructuró en Brasil, siendo designado el Juez Pero Borges como el primer Defensor del Pueblo General, cuya función era administrar la justicia brasileña. Así, la administración de justicia estuvo a cargo del Defensor del Pueblo General, quien pudo apelar las decisiones de los Defensores del Pueblo distritales, quienes atendieron las demandas legales en cada capitanía (MARTINS, 2006).

Con la llegada de la Familia Real portuguesa, se hizo imposible enviar los agravios y apelaciones a la Casa da Suplicação de Lisboa, hecho que llevó a D. João VI a decidir, a través del Alvará del 10 de mayo de 1808, la conversión de la Lista de Río de Janeiro en la Casa da Suplicação do Brasil (STF, 2007).

El 18 de septiembre de 1828 se creó la Corte Suprema de Justicia, cuya instalación tuvo lugar el 9 de enero de 1829 en la Casa del Senado de la Cámara, donde permaneció hasta el 27 de febrero de 1891 (STF, 2007). La denominación Corte Suprema Federal fue adoptada en la Constitución Provisional de 1890 y regulada por la Constitución de 1891, que instituyó la revisión constitucional de las leyes, dedicando los artículos 55 a 59 a la Corte Suprema. El órgano inicialmente estuvo integrado por quince jueces designados por la Presidente de la República y con posterior aprobación del Senado. La instalación tuvo lugar el 28 de febrero de 1891 (STF, 2007).

Después de la Revolución de 1930, el Gobierno Provisional decidió reducir el número de magistrados del Tribunal Supremo Federal de 15 a 11 jueces. La Constitución de 1934 cambió el nombre del organismo a Tribunal Supremo y se mantuvo el número de ministros (once). La Constitución de 1937, en cambio, restauró el título de Tribunal Supremo Federal, asignando los artículos 97 a 102. Después de la redemocratización del país, la Constitución de 1946 dedicó los artículos 98 a 102 a la corte (STF, 2007).

En 1960, con el traslado de la sede del gobierno federal a Brasilia, el Tribunal Supremo Federal también fue trasladado a la nueva Capital de la República, con sede en la Praça dos Três Poderes, después de haber funcionado durante casi 69 años en Río de Janeiro. Durante el régimen militar, a través de la Ley Institucional n.º. 2/1965, el número de ministros se incrementó a 16 (dieciséis), y la Constitución de 1967 ratificó esta disposición. Acto institucional n. 6/1969 restableció el número de once ministros. La Constitución de 1988 definió expresamente la competencia del Tribunal Supremo Federal como guardián de la Constitución, dedicándole los artículos 101 a 103 (STF, 2007).

Con el advenimiento de la Constitución Federal de 1988 y el presagio de un nuevo orden democrático en Brasil, los logros sociales fueron significativos en cuanto a la protección y protección de los derechos y garantías individuales y colectivos, con la necesidad de un sistema de gobierno participativo, donde el tres Potencias, a pesar de ser independientes, estaban en armonía entre sí y luchaban por los intereses de la sociedad.

El Poder Judicial, entonces, había sido llamado a asumir su posición política como cuerpo transformador del escenario social, incidiendo en las decisiones del Poder Público y exigiendo respuestas a los problemas que aquejan a toda la población brasileña. En vista de este imperativo nacional, la Constitución de 1988 modificó la estructura del Poder Judicial brasileño al crear cinco Tribunales Federales Regionales, órganos de segunda instancia de la Justicia Federal y la Corte Superior de Justicia, competentes para juzgar demandas originales y derivadas, que fueron anteriormente de la jurisdicción de la Corte Federal de Apelaciones o del Tribunal Supremo Federal (CAMPILONGO, 1994).

Dada la responsabilidad que le asigna la Constitución de 1988, el Poder Judicial tiene ahora la legitimidad para intervenir directamente en los casos en que exista una omisión o deficiencia por parte del Estado en la provisión y protección de los derechos y garantías individuales y colectivos, cumpliendo con las condiciones materiales mínimas y mantenimiento del principio de dignidad humana. Esta injerencia del Poder Judicial también está presente en el proceso de implementación de las políticas públicas, lo que conduce a la judicialización de la política.

Los jueces, como representantes del Poder Judicial y como resultado del principio procesal del juez natural, al analizar la regularidad formal de

las políticas públicas, no solo aprecian la conveniencia y oportunidad, sino que también juzgan la asignación de recursos públicos para la implementación de estas políticas. El rol del Poder Judicial tiene como objetivo garantizar el Estado de Derecho Democrático tan deseado en nuestra Carta Magna, sin embargo, entra en conflicto con las disposiciones iniciales de atribuciones de los Tres Poderes y con la función principal del Estado de promover los derechos y garantías individuales. de todo.

Debido a la extensión de las actividades estatales, una propuesta firmada con la eminencia del Estado Liberal y el reconocimiento de los derechos humanos, el Poder Judicial se enfrentó a la valoración de nuevos asuntos, lo que generó la necesidad de crear nuevos órganos judiciales y apoyar al Poder Judicial en el ejercicio de sus nuevas acciones, incluida la de agente responsable del proceso de formulación e implementación de políticas públicas para atender las demandas sociales.

La social democratización, fruto de las políticas del Estado de Bienestar, el advenimiento de la democracia en la segunda posguerra y la redemocratización de países que dejaron regímenes autoritarios / dictatoriales sacan a la luz constituciones cuyos textos afirman los derechos fundamentales y sociales. este conjunto de factores redefine la relación entre los poderes del estado, con el poder judicial (o tribunales constitucionales) pasando a formar parte de la arena política (STRECK, 2002).

La violencia doméstica y familiar contra las mujeres, práctica común y repetida durante siglos, ganó notoriedad por parte de los movimientos feministas de la década de los 70, que exigieron el reconocimiento y protección de los derechos de las mujeres, exigiendo acciones gubernamentales para combatir y reprimir esta grave situación. derechos humanos, como ya se ha destacado. El Poder Judicial no podía mantenerse al margen de esta discusión, después de todo, hasta ese momento, la ley brasileña seguía siendo discriminatoria, sexista y represiva, ya que mantenía expresiones como "mujer honesta", "legítima defensa del honor", "deuda conyugal". ", todo con el fuerte sentido de menospreciar, subyugar y "cosificar" la figura femenina.

Con el fin de proteger a las mujeres víctimas de violencia, los gobiernos de la Unión, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios unen esfuerzos en la implementación de políticas públicas y programas de apoyo. El creciente avance de la violencia contra la mujer ha despertado el inte-

rés de varias instituciones, públicas y privadas, por identificar las tasas de violencia intrafamiliar y doméstica luego de la promulgación de la Ley Maria da Penha. Entendida no solo como una legislación protectora, sino también como una norma punitiva, la Ley Maria da Penha ha provocado discusiones en el campo legal por sus peculiaridades frente a la legislación penal del país.

A pesar de la frecuencia de los casos de violencia contra la mujer, esta modalidad penal muchas veces resulta difícil de dilucidar por el Poder Judicial y las autoridades competentes, ya que se practica dentro del ámbito doméstico y familiar, espacio donde el agresor y la víctima mantienen el parentesco y / o afecto. corbatas.

## 2. METODOLOGÍA

Se pueden utilizar técnicas metodológicas para analizar la investigación como un procedimiento formal: Determinar el pensamiento reflexivo al momento de buscar un tratamiento científico, constituye A Norte comprende la realidad en estudio y tiene como objetivo dar respuestas Preguntas planteadas en esta investigación para desarrollar métodos específicos (LAKATOS y MARCONI, 1987).

En la construcción de este estudio se trazó un camino metodológico, donde se caracterizó la investigación como investigación teórica, con análisis documental e investigación bibliográfica en libros del área, artículos científicos, y afines, referidos a la temática expuesta. En cuanto al método de abordaje, este estudio se clasifica como cualitativo y con enfoque descriptivo.

Se trata de un estudio cuyo objetivo es descriptivo y bibliográfico. Barros y Lehfeld (2000) afirman que en este tipo de investigación no hay interferencia del investigador, es decir, describe el objeto de investigación, buscando descubrir la frecuencia con la que ocurre un objeto, su naturaleza, características, causas, relaciones y conexiones con otros fenómenos.

Por tanto, este tipo de investigación se preocupa por observar los hechos, registrarlos, analizarlos, clasificarlos e interpretarlos, sin que el investigador interfiera con ellos. Su naturaleza es bibliográfica, utilizando investigaciones previas, documentos impresos y artículos ya trabajados por otros investigadores y debidamente registrados, con análisis documental.

Zanella (2010) enfatiza que la fuente directa de datos en la investigación cualitativa es el medio natural, y el investigador es la principal herramienta en este proceso.

### 3. RESULTADOS Y DISCUSIONES

Antes de la promulgación de la Ley Maria da Penha, los juicios por delitos contra la mujer, si bien constituían violencia doméstica y familiar, eran calificados como de menor potencial ofensivo, debido a la ausencia de legislación específica, siendo evaluados de acuerdo con la Ley 9.099 / 95 (Ley de Tribunales Especiales Civiles y Penales), creada con el objetivo de simplificar los procesos burocráticos, ampliar el acceso a la justicia y asegurar una mayor participación de las víctimas en la resolución de conflictos, según un modelo de justicia que prioriza la agilidad.

A pesar de la adopción por la Ley 9.099 / 95 de los criterios de oralidad, informalidad, economía procesal y celeridad, esta ley traía la posibilidad de convertir la privación de libertad en penas restrictivas de derechos, entre ellas: prohibición de asistir a determinados lugares, provisión pecuniaria, provisión de servicios a la comunidad o pago por canastas de alimentos. Se produjo, por tanto, la banalización de la violencia doméstica y familiar contra la mujer, lo que, por la leve sanción aplicada, significó que los casos de violencia contra la mujer solo aumentarían. Este perfil no estaba en consonancia con los principios constitucionales de libertad, igualdad y fraternidad, que reconocían los derechos y garantías individuales y colectivos, equiparando a hombres y mujeres en estos derechos, en cualquier ámbito en el que se encontraran, ya sea público o privado. Las mujeres que ya habían ganado innumerables derechos necesitaban una legislación específica que no solo las protegiera de la violencia doméstica y familiar, sino que también sería lo suficientemente severa como para frenar y reprimir esta práctica.

En este contexto de avances en el reconocimiento de los derechos civiles y políticos de las mujeres en Brasil y el rol del Poder Judicial como garante de estos derechos, surge la Ley Maria da Penha, ejemplo de acción afirmativa de sociedades democráticas y de sistema de relaciones sociales marcadas por las desigualdades (FREIRE, 2006).

Ley no. 11.340 de 2006 trajo como consecuencia interesantes cambios en la legislación penal, realizando cambios al Código Penal al incrementar las penas por delitos de violencia intrafamiliar y familiar, determinando la ejecución de un proceso que garantice la asistencia y protección a la víctima de violencia, además a eliminar la incidencia de la Ley 9.099 / 95, en cuanto a la aplicación de los institutos despenalizadores como la posibilidad de sustituir la pena privativa de libertad por el pago de canastas básicas de alimentos.

El debate que generó respecto al enjuiciamiento de los casos de violencia contra las mujeres interpuestos, también la discusión sobre la necesidad de mejorar las relaciones entre la policía y la justicia. En la práctica, existe una separación entre los dos ámbitos, aunque la justicia depende del buen hacer de la policía para perseguir y juzgar los delitos de forma rápida y justa.

Según Barsted (2006), la Ley Maria da Penha trae a la sociedad “un conjunto de respuestas que pueden producir importantes impactos sociales para combatir la violencia doméstica y familiar contra las mujeres, a través de respuestas efectivas a través de políticas públicas orientadas a: a) prevención, b) atención, c) protección, d) castigo; e) reeducación”.

### 3.1. EL CONSEJO NACIONAL DE JUSTICIA Y LA LUCHA CONTRA LA VIOLENCIA INTRAFAMILIAR CONTRA LA MUJER

La Constitución Federal de 1967 estableció la creación y funcionamiento del Consejo Nacional de la Magistratura como órgano del Poder Judicial, integrado por siete ministros del Tribunal Supremo Federal, elegidos por los mismos ministros, cuya atribución sería la de fiscalizar los actos realizados por el Magistrados (artículos 112 y 120 de la Constitución Federal de 1967).

Sin embargo, con la promulgación de la Constitución Federal de 1988 y el consecuente establecimiento de un nuevo orden democrático en el país, se abolió el Consejo Nacional de la Magistratura, y los tribunales estatales ahora tienen competencia exclusiva para la tramitación y juicio de los magistrados, en estos casos. Infracciones disciplinarias, salvo la posibilidad de recurrir a las apelaciones.

La Enmienda Constitucional n. 45, promulgada en 2004 con la denominada "Reforma Judicial", creó el Consejo Nacional de Justicia, que

recién se instaló en 2005, con sede en Brasilia y con operaciones en todo el territorio nacional, teniendo como función principal el control externo del Poder Judicial (Art. 92, IA).

La creación del Consejo Nacional de Justicia, a pesar de numerosas críticas y denuncias de inconstitucionalidad<sup>33</sup> se justifica por dos razones: la primera, de carácter formal, está relacionada con el establecimiento de normas y lineamientos nacionales para el funcionamiento de los tribunales, especialmente en lo que respecta a la informatización y la gestión de la información; el segundo, de carácter material, está relacionado con el corporativismo de la Magistratura y la necesidad de control social sobre el Poder Judicial (MARTINS, 2005, p. 193).

De acuerdo con la Constitución Federal (art. 103-B, §4), corresponde al Consejo Nacional de Justicia, entre otras atribuciones, velar por la autonomía del Poder Judicial y el cumplimiento del Estatuto de la Magistratura, definir la planes, metas y programas de evaluación institucional del Poder Judicial, juzgar procesos disciplinarios y mejores prácticas, velar por la celeridad de la justicia, publicar informes estadísticos semestrales referentes a la actividad jurisdiccional en todo el país.

El Consejo está integrado por 15 (quince) consejeros, siendo 09 (nueve) magistrados, 02 (dos) miembros del Ministerio Público, 02 (dos) abogados y 02 (dos) ciudadanos de notable conocimiento jurídico y reputación intachable. Todos los miembros tienen un mandato de 02 (dos) años. Según el art. 103-B, § 1, de la Constitución Federal de 1988, el Consejo será presidido por el Ministro del Tribunal Supremo Federal, quien votará en caso de empate, quedando excluido de la distribución de casos en dicho tribunal.

El Consejo Nacional de Justicia desarrolla y coordina varios programas nacionales que priorizan áreas como Gestión Institucional, Medio

---

33 Con fecha 09/01/2004, la AMB - Associação dos Magistrates Brasileiros presentó ADI 3.367, cuestionando la constitucionalidad de la CNJ por una afrenta a los arts. 2 y 18 del CF / 88, además de defecto de forma. El 13/04/2005, el Supremo Tribunal Federal, por unanimidad, descartó el vicio formal de inconstitucionalidad, al no tener conocimiento de la acción sobre el § 8 del art. 125. En cuanto al fondo, la Corte, por mayoría de siete a cuatro votos, desestimó el recurso por infundado total, considerando al Consejo Nacional de Justicia, que se instaló el 14.06.2005, con la solemnidad de investidura de sus 15 miembros como constitucional (LENZA, 2008, p. 504).



Ambiente, Derechos Humanos y Tecnología. Entre los principales programas podemos mencionar: Conciliar es Legal, Metas del Poder Judicial, Ley Maria da Penha, Pai Presente, Comenzar de Nuevo, Justicia Abierta, Justicia en Cifras (CNJ, 2013). Además, actúa como el órgano administrativo central del sistema judicial brasileño, así como en la conjetura de políticas de planificación, coordinación y control, a fin de garantizar el mejoramiento de la disposición jurisdiccional.

Con respecto a la implementación y efectividad de la Ley Maria da Penha por parte del Poder Judicial brasileño, el Consejo Nacional de Justicia emitió la Recomendación CNJ n. 09/2007, después de 06 (seis) meses después de la promulgación de la Ley n. 11.340 / 2006, estableciendo:

- i) la creación y estructuración de Tribunales de Violencia Doméstica y Familiar contra la Mujer en las capitales y en el interior de los Estados; ii) la divulgación del nuevo instrumento legal; iii) medidas administrativas para realizar cambios de competencia y garantizar el derecho de preferencia en tribunales mixtos; iv) la constitución de un Grupo de Trabajo Interinstitucional para implementar las políticas públicas derivadas de la nueva Ley; v) la inclusión de estadísticas sobre violencia doméstica y familiar en bases de datos oficiales; vi) la promoción de cursos de capacitación en la materia dirigidos, y vii) la integración entre el Poder Judicial y otros servicios de la red de atención a la mujer.

Al crear unidades judiciales exclusivas para la valoración y sentencia de las acciones, cuyo objeto es la violencia intrafamiliar contra la mujer, el Consejo Nacional de Justicia reconoce la relevancia de casos de esta naturaleza. Esto se debe a que la Ley Maria da Penha difería su lista de delitos de los demás previstos en el Código Penal, requiriendo que los profesionales del Poder Judicial evalúen el carácter psicológico, emocional, cultural y jurídico de la situación de la víctima y el agresor (BERTOLIN; ANDRADE, 2019).

Debido al carácter especial de la Ley Maria da Penha y la creación de tribunales especializados, el Consejo Nacional de Justicia actúa proponiendo políticas de planificación, coordinación y control administrativo, asegurando una mejora en la provisión de jurisdicción. También realiza

alianzas con los Órganos Ejecutivo y Legislativo, para implementar medidas y acciones articuladas en la promoción de políticas relacionadas con el combate a la violencia intrafamiliar contra la mujer.

El CNJ también ha promovido, desde 2006, la Jornada Jurídica Maria da Penha, brindando a magistrados de todo Brasil la oportunidad de discutir, formular y evaluar políticas públicas y judiciales para la aplicación de la ley. Entre las propuestas aprobadas se encuentran la realización de cursos de capacitación para jueces y servidores públicos, el desarrollo de alianzas entre los órganos de los tres ámbitos de gobierno y la creación del Foro Permanente de Jueces en Violencia Doméstica y Familiar, definiendo el incentivo para estandarizar los procedimientos de tribunales especializados en violencia contra la mujer (CNJ, 2013, p. 20).

Así, el Consejo Nacional de Justicia, en alianza con la Asociación Nacional de Magistrados Brasileños (AMB), Escuela Nacional de Formación y Perfeccionamiento de Magistrados (Enfam), Secretaría de Políticas para la Mujer (SPM)<sup>34</sup> y la Secretaría de Reforma del Poder Judicial, organiza anualmente el Foro Nacional de Jueces sobre Violencia Doméstica y Familiar contra la Mujer (FONAVID), con el objetivo de discutir temas relacionados con la aplicación de la Ley Maria da Penha, a través de la intercambio de experiencias y estudios sobre el tema (CNJ, 2013).

También para monitorear la aplicabilidad de la Ley Maria da Penha, el CNJ lanzó en 2010 el Manual de Rutinas y Estructuración de Tribunales de Violencia Doméstica y Familiar contra la Mujer:

- a) Definir parámetros razonables de recursos humanos, físicos y materiales;
- b) Desarrollar rutinas relacionadas con el funcionamiento de las Secretarías y Notarios Públicos especializados y exclusivos;
- c) Definir las actividades de los asistentes de la Corte que laboran con mayor frecuencia en los juzgados y juzgados;
- d) Establecer las bases legales para el trabajo en red y enumerar las principales instituciones que integran la red de atención a la mujer

---

34 Actual Secretaría Nacional de Políticas de la Mujer (SNPM), que luego del Decreto n. 9417/2018 se vinculó al Ministerio de Derechos Humanos y su principal objetivo es promover la igualdad entre hombres y mujeres y combatir todas las formas de prejuicio y discriminación heredados de una sociedad patriarcal y excluyente.

en situación de violencia, así como sus respectivas funciones (CNJ, 2013, p. 21).

La principal dificultad para la efectividad de la Ley Maria da Penha consiste en la asociación de los tres Poderes para promover acciones afirmativas dirigidas a reducir las desigualdades de género, a través de políticas públicas y judiciales. En cuanto al Poder Judicial, el compromiso es garantizar a las mujeres en situaciones de violencia un mayor acceso a la justicia, preservando sus derechos enumerados en la Constitución Federal y en la Ley Maria da Penha.

Comprometido con la promoción de políticas públicas y judiciales para las mujeres en situación de violencia, el Consejo Nacional de Justicia ha invertido en campañas informativas y educativas en los distintos medios de comunicación. La Comisión Permanente de Acceso a la Justicia y Ciudadanía, a través de la Campaña Compromiso y Actitud, se compromete a adoptar medidas de democratización del acceso y conciencia de derechos para la mejora de los servicios judiciales (CNJ, 2013).

El Consejo Nacional de Justicia emitió la Recomendación n. 128/2011, que ordenó a los Tribunales del Estado la creación de Coordinaciones Estatales de la Mujer en situaciones de violencia intrafamiliar y doméstica, para funcionar como órganos consultivos permanentes de la Presidencia de la Corte y con la atribución de: a) elaboración de sugerencias para el mejoramiento de la estructura para combatir la violencia contra la mujer; b) apoyo a agentes del Poder Judicial para mejorar la prestación jurisdiccional; c) promoción de la articulación interinstitucional; d) formación de magistrados y servidores públicos para trabajar con el tema; e) recepción de quejas y sugerencias sobre los servicios de asistencia en ese estado; f) facilitar datos sobre los trámites realizados de acuerdo con las Mesas Unificadas del Poder Judicial; y g) actuar de acuerdo con los lineamientos establecidos por la CNJ (CNJ, 2013).

En 2018, el Consejo instituyó la Política Judicial Nacional para Combatir la Violencia contra la Mujer mediante la Resolución CNJ n. 254, el cual define y directrices y acciones para prevenir y combatir la violencia contra las mujeres y garantizar la resolución de conflictos adecuada participación de las mujeres en situaciones de violencia física, psicológica, moral, propiedad e institucional, de conformidad con la legislación vigente y

las normas nacionales y normas internacionales de derechos humanos en la materia (CNJ, 2020).

Este r ESOLUCIÓN instituido, aún así, el Programa Nacional de Justicia para la Paz en casa, determina ción de la concentración de esfuerzos en los procesos de juicio derivados de la práctica de la violencia doméstica y familiar en tres meses del año: marzo, agosto y noviembre. Este programa tiene una alianza con los Tribunales de Justicia del Estado para aumentar la efectividad de la Ley n. 11.340 / 2006, con el fin de agilizar el avance de los procesos relacionados con la violencia de género (CNJ, 2020).

### 3.2. TRIBUNAL SUPREMO FEDERAL: LA CONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY MARIA DA PENHA

La “Casa da Suplicação”, establecida por la Alvará Régio de 1808, caracterizada como el primer órgano supremo de Justicia en Brasil, inspiró años después, durante el régimen monárquico (1828), la creación de la Corte Suprema de Justicia, y en 1890, mediante Decreto núm. 848, la creación del Tribunal Supremo Federal, que se convertiría en el máximo órgano del Poder Judicial brasileño.

El Tribunal Supremo Federal es el máximo órgano del Poder Judicial, principal responsable de la vigilancia de la Constitución, y actualmente está integrado por once ministros, brasileños de nacimiento, elegidos entre ciudadanos mayores de 35 y menores de 65 años, con notable conocimiento jurídico y reputación intachable (art. 101, CF / 88), y designado por el Presidente de la República, previa aprobación de la elección por mayoría absoluta del Senado Federal (STF, 2007).

Entre sus principales atribuciones está el juicio de la acción directa de inconstitucionalidad de una ley o acto normativo federal o estatal, la acción declaratoria de constitucionalidad de una ley o acto normativo federal, la alegación de incumplimiento de un precepto fundamental emanado de la Constitución. propia y la extradición solicitada por el Estado extranjero. En materia penal, tiene competencia para juzgar, en delitos comunes, al Presidente y Vicepresidente de la República, a los miembros del Congreso Nacional, a sus propios Ministros, al Fiscal General de la República, entre otros.

En materia de apelación, es responsable de la sentencia en recurso ordinario de hábeas corpus, mandamiento judicial, habeas data y mandamiento judicial, resuelto en una sola instancia por los Tribunales Superiores, si la decisión es denegada y, en recurso extraordinario, las causas decididas en única o última instancia, cuando la decisión recurrida contraviene la Constitución.

En 2004, con la edición de la Enmienda Constitucional n. 45, se introdujo la posibilidad de que el Supremo apruebe, tras reiteradas decisiones en materia constitucional, un sumario con efecto vinculante en relación con los demás órganos del Poder Judicial y con la administración pública directa e indirecta, en los ámbitos federal, estatal y municipal. (Art. 103 -A del CF / 88).

En cuanto a la Ley Maria da Penha, el Tribunal Supremo Federal ha emitido importantes decisiones sobre su constitucionalidad y su aplicación por parte del Poder Judicial brasileño, abriendo varios precedentes para la valoración y sentencia de los casos de violencia doméstica y familiar contra la mujer por los Tribunales estatales.

#### 4. CONCLUSIONES

La Ley Maria da Penha, en definitivo, se convirtió en el principal instrumento legal para combatir la violencia doméstica contra las mujeres en Brasil, imponiendo al Estado el reconocimiento de su obligación de garantizar la seguridad de las mujeres en los espacios públicos y privados, asegurando su emancipación y autonomía. a través de políticas públicas específicas.

Así, la violencia contra la mujer estaría justificada por una cuestión moral y social, es decir, el marido ataca a la mujer por una traición o por la práctica de otra conducta deshonrosa, y no está, por tanto, cometiendo ningún delito, como lo haría. preservando y defendiendo tu honor.

Velar por la efectividad de esta Ley, no solo a través de la implementación de políticas públicas dirigidas a las mujeres en situación de violencia, es el papel del Poder Judicial, que no solo debe proteger a las víctimas de sus agresores, a través de medidas de protección, sino aplicar las penas de manera proporcional a los agresores. los delitos cometidos, promoviendo acciones dirigidas a los agresores, con el fin de reinsertarlos en el entorno social, evitando que vuelvan a delinquir.

Políticas públicas para combater la violencia contra las mujeres necesitan d coordinación entre los diferentes actores en el sistema de justicia (poder judicial, defensor público, público y derecho privado, del Ministerio Público, entre otros), no sólo va con respecto a la eficacia de sus prácticas, pero también en la circulación de ideas que apoyen la legislación vigente.

## REFERÊNCIAS

BARSTED, Leila Linhares. **Uma vida sem violência é um direito nosso**: proposta de ação contra a violência intrafamiliar no Brasil/ Nações Unidas. Brasília: MJ/SNDH, 2006.

BARSTED, Leila Linhares. **Instrumentos internacionais de direitos das mulheres**. Org. de Heloísa Frossad. Paraná: SPM, 2006.

BERTOLIN, Patrícia Tuma Martins; ANDRADE, Denise Almeida de. Subsídios para uma medição fidedigna da violência contra a mulher. *In*: BERTOLIN, Patrícia Tuma Martins; ANGOTTI, Brunna; VIEIRA, Regina Stela Corrêa (org.). **Feminicídio – quando a desigualdade de gênero mata**: mapeamento da Tipificação na América Latina. Joaçaba: Unoesc, 2020, cap. 4, p. 105-130.

CAMPILONGO, Celso Fernandes. Os desafios do Judiciário: um enquadramento teórico. *In*: FARIA, José Eduardo (org.). **Direitos humanos, direitos sociais e Justiça**. São Paulo: Malheiros, 1994.

DIAS, Maria Berenice. **A Lei Maria da Penha na Justiça**: a efetividade da Lei 11.340/2006 de combate à violência doméstica e familiar contra a mulher. São Paulo: RT, 2013.

FREIRE, Paulo Freire. **Pedagogia da autonomia**. 36. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2006.

MARTINS, Ives Gandra da Silva. *In*: TAVARES, André Ramos; LENZA, Pedro; ALARCÓN, Pietro de Jesus Lora (org.). **Reforma do Judiciário**: emenda constitucional n. 45/2004. São Paulo: Método, 2006.

PASINATO, Wânia. **“Feminicídios” e as mortes de mulheres no Brasil**. São Paulo, 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/cpa/n37/a08n37.pdf>. Acesso em: 11 jan. 2020.

STRECK, Lênio Luiz. **Jurisdição constitucional e hermenêutica: uma nova crítica do Direito**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **História do poder judiciário brasileiro**. Brasília, 2007.

# “NADA SOBRE NÓS SEM NÓS” NAS POLÍTICAS PÚBLICAS: O DIREITO DE PARTICIPAÇÃO DAS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA NAS CONFERÊNCIAS NACIONAIS

*Jerusa Gabriela Ferreira*<sup>35</sup>

## INTRODUÇÃO

O presente artigo aborda o direito à participação das pessoas com deficiência nas políticas públicas brasileiras que as tenham como foco, sob a ótica da inclusão social. Tal abordagem justifica-se pela relevância das políticas públicas na concretização dos direitos fundamentais dessa parcela populacional.

O problema que orienta a pesquisa resume-se na seguinte indagação: A participação das pessoas com deficiência nas políticas públicas, por meio das conferências nacionais, é um instrumento de inclusão social que poderia contribuir para a concretização de seus direitos fundamentais?

O artigo tem por objetivo geral analisar o direito de participação desse grupo social nas Conferências Nacionais dos Direitos das Pessoas com Deficiência, as quais são realizadas por meio do CONADE – Con-

---

35 Bacharel em Direito pela UCDB, Campo Grande, MS (1991-1995). Pós-graduada em Direito Processual do Trabalho pela UFMS (2000). Mestranda em Direitos Humanos pela UFMS (2021).



selho Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência, sob a ótica da inclusão social.

De outro visor, tem como objetivo específico analisar as pessoas com deficiência como cidadãos ativos nos espaços de gestão pública compartilhada de definição da agenda de políticas públicas, em atenção ao lema da Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência: “Nada sobre nós sem nós”.

Dessa forma, enfocará-se, inicialmente, a evolução histórico-jurídica das políticas públicas para pessoas com deficiência no Brasil. Sequencialmente, abordará-se a participação popular à luz da Constituição Federal de 1988, com análise das Conferências Nacionais dos Direitos das Pessoas com Deficiência realizadas no Brasil e seu papel nas políticas públicas brasileiras.

Por fim, analisam-se as políticas públicas como instrumento de realização dos direitos fundamentais das pessoas com deficiência.

Para tanto, utilizar-se-á da metodologia da pesquisa qualitativa descritiva, ancorada na análise documental.

## 1. BREVE EVOLUÇÃO HISTÓRICO-JURÍDICA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA PESSOAS COM DEFICIÊNCIA NO BRASIL

A participação nem sempre foi uma constante na história das pessoas com deficiência no Brasil, dado que até meados do século passado essa parcela populacional estava submetida à exclusão total, permanecendo isolada em instituições segregadoras ou excluída da sociedade pela própria família.

No período anterior aos anos 1970, as ações estatais voltadas para as pessoas com deficiência no Brasil eram escassas e concentravam-se na educação e em obras caritativas e assistencialistas.

Entre as décadas de 1960 e 1970, surgiram, no Brasil, as primeiras organizações formadas e comandadas por pessoas com deficiência, impulsionadas pelo cenário internacional, a partir da Carta das Nações Unidas de 1945 e da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948.

No final dos anos 1970, com o enfraquecimento e declínio da ditadura militar no país – fatores que culminaram num processo gradual de aber-

tura política – aliados, em especial, à proclamação, em 1976, pela Organização das Nações Unidas (ONU), de 1981 como o Ano Internacional das Pessoas Deficientes, por meio da Resolução n. 31/123, foi fomentada a articulação entre as diversas entidades de pessoas com deficiência em torno de ações significativas com enfoque no tema “Participação Plena e Igualdade”, o que trouxe visibilidade a um movimento, de âmbito nacional, na busca da igualdade de oportunidades e garantia de direitos das pessoas com deficiência (LANNA JÚNIOR, 2010).

Cresce, a partir de então, a consciência das pessoas com deficiência que resultaria num movimento político definido, tornando-as também protagonistas no processo de redemocratização, vivenciado pela sociedade brasileira anos depois, pois, até esse momento, poucas eram as leis e as políticas destinadas a essa parcela populacional.

Essa compreensão acerca da ideia de exclusão vivenciada e compartilhada por esse grupo populacional insere-se nas experiências de rebaixamento a que se refere o filósofo e sociólogo alemão Axel Honneth, as quais afetam o autorrespeito moral da pessoa, tornando-se o impulso motivacional de uma “luta por reconhecimento”, dado que “[...] a tensão afetiva que o sofrimento de humilhações força o indivíduo a entrar só pode ser dissolvida por ele na medida em que reencontra a possibilidade da ação ativa [...]” (HONNETH, 2003, p. 224).

Tal despertar das pessoas com deficiência quanto ao fato de serem sujeitos capazes de interferir e realizar mudanças em sua realidade aliado a intensas mobilizações políticas nacionais repercutiu em marcos legais importantes, como o advento da Constituição Federal brasileira de 1988 e a ratificação, com *status* de emenda constitucional, da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo (Decreto Legislativo n. 186, de 9 de julho de 2008 e Decreto n. 6.949, de 25 de agosto de 2009), a qual foi precedida de um lustro de trabalho conduzido pelo comitê *ad hoc* criado pela ONU, para avaliar propostas, discutir e elaborar o seu texto, tendo como diretriz o lema “Nada sobre nós sem nós” (BRASIL, 1988, 2009).

A Constituição Federal de 1988 assegurou, de forma abrangente e transversal, os direitos das pessoas com deficiência (art. 3º, I e IV; art. 7º, XXXI; art. 23, II; art. 24, XIV, §§ 1º a 4º; art. 30, II; art. 37, VIII; art. 203, IV e V; art. 208, III; art. 227, § 1º, II e § 2º; e art. 244) e, a partir de então, surgiram, com ênfase, no Brasil políticas públicas com foco nesse grupo social, mere-

cendo menção: a Política Nacional para Inclusão da Pessoa com Deficiência (denominação atualizada pelo Estatuto da Pessoa com Deficiência – Lei n. 13.146/2015) e a Coordenadoria Nacional para a Integração da Pessoa Portadora de Deficiência – CORDE, a qual ficou encarregada, à época, de elaborar os respectivos planos, programas e projetos (Lei n. 7.853, de 24 de outubro de 1989); o Decreto n. 3.298, de 20 de dezembro de 1999, que regulamentou a mencionada política e tratou do CONADE (denominado, atualmente, de Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência); a Política Nacional de Saúde da Pessoa com Deficiência (Portaria do Ministério da Saúde n. 10.060/2002) (BRASIL, 1988, 1989, 1999, 2002).

Destacam-se, ainda, as Leis n. 10.048/00 e 10.098/00, as quais versam sobre a acessibilidade das pessoas com deficiência e mobilidade reduzida, e a Lei Brasileira de Inclusão (Lei n. 13.146/2015), editada com o objetivo de alterar e complementar a legislação ordinária de modo a harmonizá-la com a mencionada convenção internacional.

Com efeito, sob à ótica da *dinamogenesis*, a sociedade brasileira, com a novel ordem constitucional, passou a eleger como valor essencial à dignidade humana o reconhecimento da igualdade formal e material cuja essência impede tratamento desigual aos iguais ou àqueles que se encontrem em uma mesma circunstância fática, impondo a adoção de medidas compensatórias (ações afirmativas), de modo a dar tratamento diferenciado às pessoas com deficiência, com o intuito de reduzir as desigualdades (SILVEIRA; ROCASOLANO, 2010).

No Brasil, desde 2006, são realizadas, por meio do CONADE – Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência, as Conferências Nacionais dos Direitos das Pessoas com Deficiência cujas deliberações têm orientado a agenda política brasileira, com foco na implementação da legislação atinente aos direitos das pessoas com deficiência e também na avaliação e aprimoramento das políticas públicas já existentes.

## 2. AS CONFERÊNCIAS NACIONAIS E SUA IMPORTÂNCIA NAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA AS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA

A Constituição Federal de 1988 inaugurou no Brasil o modelo jurídico e político democrático, por meio do qual o cidadão, titular do poder

político, tem ao seu dispor diversos instrumentos de participação popular, entre os quais o plebiscito, as audiências públicas, a participação nos conselhos, fóruns e conferências, entre outros que buscam favorecer os espaços de interlocução entre o Poder Público e a sociedade civil, de modo a atender à complexidade das demandas sociais da democracia moderna, as quais ultrapassam o conteúdo dos dispositivos normativos.

Esse modelo de gestão pública compartilhada que desponta no Estado Democrático de Direito impõe à Administração Pública a viabilização de práticas de mobilização dos indivíduos, oportunizando padrões mínimos de inclusão, de forma a ensejar um controle sobre os projetos governamentais, sendo que nesses espaços devem ser conciliados diferentes interesses e opiniões dos participantes com fomento a uma cidadania ativa (BITENCOURT; BEBER, 2015; MEILÁN GIL, 2010; ZENI, 2011).

Esse contexto democrático propiciou, após a Carta Constitucional de 1988 (vide arts. 198, 204 e 206), mais marcadamente na primeira metade da década de 1990 a criação dos conselhos de políticas públicas, entre eles os conselhos de pessoas com deficiência, no âmbito estadual e municipal, aos quais compete a elaboração, gestão e fiscalização de políticas públicas, em sua esfera de atuação, com configuração paritária entre poder público e a sociedade civil (BRASIL, 1988).

Os conselhos foram criados com o objetivo de incluir amplos setores sociais nos processos de decisão pública, de forma a criar condições para o fortalecimento da cidadania e da democracia, sendo que sua composição incorpora representantes do governo e da sociedade civil, de acordo com a legislação de cada área de política específica.

Nesse cenário, merece destaque o Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Portadora de Deficiência (Decreto n. 3.298/1999), executor da Política Nacional para Integração da Pessoa com Deficiência, denominado, desde 2010, de Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência, órgão superior de deliberação colegiada, criado para acompanhar e avaliar o desenvolvimento de uma política nacional para inclusão da pessoa com deficiência e das políticas setoriais de educação, saúde, trabalho, assistência social, transporte, cultura, turismo, desporto, lazer e política urbana dirigidas a esse grupo social (BRASIL, 1999).

Desde 2006, este Conselho participa da organização das Conferências Nacionais dos Direitos das Pessoas com Deficiência.

Tais espaços públicos constituem-se num mecanismo institucional de democracia participativa, podendo ser definidos como amplos fóruns públicos de debates que atendem a uma metodologia e temática específicas.

A realização desses eventos é convocada por meio de decreto presidencial, o qual especifica a temática a ser abordada. Cada conferência conta com uma comissão organizadora e um regimento próprio que traça as diretrizes gerais relativas à organização, realização, participantes, inclusive, disciplinando as questões relativas ao direito de voto e/ou voz. Os conselheiros do CONADE, titulares e suplentes, são delegados natos, participando também os delegados eleitos nas Conferências realizadas em âmbito municipal, estadual e distrital, as quais precedem a realização da etapa nacional de modo a tratar das questões locais e preparar os temas para a discussão nacional.

No interregno de 2006 a 2016 ocorreram quatro Conferências Nacionais dos Direitos das Pessoas com Deficiência, com caráter deliberativo, que mobilizaram milhares de pessoas, entidades, conselhos, órgãos, gestores, as quais promoveram avanços nas políticas públicas.

A 1ª Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência ocorreu de 12 a 15 de maio de 2006, com o tema central “Acessibilidade Você Também Tem Compromisso”, teve três eixos temáticos para discussão e apresentação de propostas: condições gerais da implementação da acessibilidade; implementação da acessibilidade arquitetônica, urbanística e de transportes; acessibilidade à informação, à comunicação e às ajudas técnicas (BRASIL, 2012). Os conferencistas aprovaram 265 propostas de ações e deliberações para implementação a curto, médio e longo prazos (BRASIL, 2012).

No biênio posterior à realização da 1ª Conferência Nacional, foi realizada de 1º a 4 de dezembro de 2008 a 2ª Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência, de caráter deliberativo, com o objetivo de dar pleno conhecimento da Agenda Social de Inclusão das Pessoas com Deficiência, adotada em 2007, e obter sugestões de aprimoramento dessa. O tema central foi “Inclusão, Participação e Desenvolvimento – Um Novo Jeito de Avançar”, a partir de três eixos temáticos: saúde e reabilitação profissional; educação e trabalho; e acessibilidade, contando com a participação de mais de 1.798 pessoas (BRASIL, 2012).

Os debates e discussões do evento colaboraram na consolidação do processo participativo de construção de políticas públicas para a população com deficiência, inclusive, quanto às diretrizes da Política Nacional de Inclusão da Pessoa com Deficiência, já sob a égide da Convenção sobre os Direitos da Pessoa com Deficiência, da ONU. Grande parte das propostas advindas da 2ª Conferência Nacional foi atendida por meio do Plano Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência – Viver sem Limite (BRASIL, 2012).

A 3ª Conferência Nacional aconteceu de 3 a 6 de dezembro de 2012, desenvolvendo seus trabalhos sob a temática "Um Olhar Através da Convenção sobre os Direitos da Pessoa com Deficiência, da ONU: Novas Perspectivas e Desafios", tema discutido em quatro eixos: a) educação, esporte, trabalho e reabilitação profissional; b) acessibilidade, comunicação, transporte e moradia; c) saúde, prevenção, reabilitação, órteses e próteses e d) segurança, acesso à justiça, padrão de vida e proteção social adequados (BRASIL, 2012).

A 4ª Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência ocorreu nos dias 24 a 27 de abril de 2016, com a temática "Desafios na Implementação da Política da Pessoa com Deficiência: a Transversalidade como Radicalidade dos Direitos Humanos". As discussões se estruturaram em torno de três eixos: a) Gênero, raça e etnia, diversidade sexual e geracional; b) Órgãos gestores e instâncias de participação social; c) A interação entre os poderes e os entes federados. Cada estado e o Distrito Federal puderam submeter para a etapa nacional até 10 diretrizes e 30 ações estratégicas por eixo. As 810 diretrizes enviadas foram sistematizadas em 151 propostas, com 89 propostas aprovadas pela Plenária Final (CONFERÊNCIA NACIONAL DOS DIREITOS DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA, 2016).

A 5ª Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência foi objeto do Decreto n. 10.255, de 27 de fevereiro de 2020, alterado pelo Decreto n. 10.529, de 26 de outubro de 2020, com previsão de realização no período de 1º a 3 de dezembro de 2021, com o tema "Cenário Atual e Futuro na Implementação dos Direitos da Pessoa com Deficiência: Construindo um Brasil mais Inclusivo". No entanto, sua realização está condicionada à disponibilidade orçamentária e financeira (BRASIL, 2020a, 2020b).

Essa narrativa permite verificar que o Brasil avançou nas políticas públicas para as pessoas com deficiência em consonância com as diretrizes colhidas nas Conferências Nacionais, as quais não só se constituem em instrumentos de exercício da cidadania ativa pelas pessoas com deficiência, mas também expressão do lema “Nada sobre nós sem nós” da Convenção.

Esse documento internacional é considerado o mais participativo em matéria de tratados de direitos humanos, consistindo em verdadeira inovação na dinâmica diplomática da ONU, haja vista que foi adotada para o mesmo uma nova metodologia de trabalho ao tornar oficial a participação dos interessados diretos (pessoas com deficiência), os quais tiveram atuação pioneira e marcante nas oito sessões do Comitê *Ad Hoc*, em atenção ao próprio mote por ela adotado.

O artigo 29 da Convenção em comento trata da “Participação na Vida Política e Pública”, de forma a assegurar os avanços da luta das pessoas com deficiência e, também, promover em termos de políticas públicas e participação efetiva em todos os momentos da vida da sociedade na qual estão inseridas, de modo a concretizar a inclusão social, sintetizada na multicitada fórmula “Nada sobre nós sem nós” (BRASIL, 2008).

O lema surgiu em 1962 e ganhou força a partir de 1981, com o Ano Internacional das Pessoas Deficientes, expressando a ideia de que as pessoas com deficiência poderiam ser participantes, ou seja, geradoras de bens ou serviços, e não meras expectadoras, tendo uma voz na tomada de decisões de maneira a usufruir de seus direitos fundamentais em igualdade de condições com as demais pessoas (LANNA JÚNIOR, 2010).

O Programa de Ação Mundial para as Pessoas com Deficiência, aprovado pela Assembleia Geral das Nações Unidas, por meio da Resolução 37/52, de 3 de dezembro de 1982, ressalta a importância dos Estados promoverem “[...] medidas eficazes para a prevenção da deficiência e para a reabilitação e a realização dos objetivos de ‘igualdade’ e ‘participação plena’ das pessoas deficientes na vida social e no desenvolvimento [...]” (PROGRAMA DE AÇÃO MUNDIAL..., 1992, grifo do autor).

No mesmo sentido, o Programa de Ação para a Década das Américas pelos Direitos e pela Dignidade das Pessoas com Deficiência da Organização dos Estados Americanos (2006-2016), com o lema “Igualdade, Dignidade e Participação”, estampou como missão dos Estados-membros,

entre eles o Brasil, promover e garantir a participação das pessoas com deficiência “[...] na formulação, adoção e avaliação de políticas públicas destinadas a proteger e promover seus direitos, em igualdade de condições com as demais [...]” (PROGRAMA DE AÇÃO PARA A DÉCADA DAS AMÉRICAS..., 2006).

“Nada sobre nós sem nós”, na feliz síntese de Sasaki (2011, grifo do autor), significa:

[...] “Nenhum resultado a respeito das pessoas com deficiência haverá de ser gerado sem a plena participação das próprias pessoas com deficiência”.

[...]

O lema comunica a idéia de que nenhuma política deveria ser decidida por nenhum representante sem a plena e direta participação dos membros do grupo atingido por essa política. Assim, na essência do lema NADA SOBRE NÓS, SEM NÓS está presente o conceito de PARTICIPAÇÃO PLENA das pessoas com deficiência.

A maneira como se organizam esses arranjos, com a institucionalização de práticas de governança democrática, representa o sucesso de experiências locais de governo no contexto da produção de políticas públicas responsivas em relação aos seus cidadãos (BOSHI, 1999; QUEIROZ RIBEIRO; ALVES DOS SANTOS JUNIOR, 2003).

Nesse contexto, as conferências nacionais dos direitos das pessoas com deficiência atuam na esfera da terceira forma de reconhecimento recíproco em uma sociedade, a que se refere Honneth (2003, p. 199 e 200), correspondente à estima social, a qual,

[...] diferentemente do reconhecimento jurídico em sua forma moderna, a estima social se aplica às propriedades particulares que caracterizam os seres humanos em suas diferenças pessoais [...]. A autocompreensão cultural de uma sociedade predetermina os critérios pelos quais se orienta a estima social das pessoas, já que suas capacidades e realizações são julgadas intersubjetivamente, conforme a medida em que operam na implementação de valores cultu-



ralmente definidos; nesse sentido, essa forma de reconhecimento recíproco está ligada também à pressuposição de um contexto de vida social cujos membros constituem uma comunidade de valores mediante a orientação por concepções de objetivos comuns.

Com efeito, quanto mais intensa a participação das pessoas com deficiência em espaços democráticos como as Conferências Nacionais, bem como em outros espaços de gestão pública compartilhada, como os conselhos e audiências públicas, assegurados pela nova ordem constitucional e reafirmados, com ainda mais intensidade, pela Convenção, maior será sua inclusão social e, conseqüentemente, mais se avançará na efetividade dos direitos fundamentais desse segmento.

As conferências nacionais aqui tratadas servem como um guia para que os governos estabeleçam as linhas, diretrizes e objetivos das políticas públicas em questão, pois, conforme Bucci (2002, p. 269): “[...] uma política pública também deve ser expressão de um processo público, no sentido de abertura à participação de todos os interessados, diretos e indiretos, para a manifestação clara e transparente das posições em jogo [...]”

Portanto, os espaços democráticos em questão devem ser encarados pelos governos como prioritários no planejamento orçamentário.

### 3. POLÍTICAS PÚBLICAS NA CONCRETIZAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS DAS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA

Num contexto em que os direitos das pessoas com deficiência se encontram positivados na Constituição e leis brasileiras, as políticas públicas assumem um papel instrumental para sua concretização, haja vista que se tratam de direitos humanos fundamentais cuja efetivação essa parcela populacional almeja.

Tais direitos humanos fundamentais pertencem à terceira geração com origem no valor “solidariedade”, a ampliação do conteúdo jurídico da dignidade da pessoa humana para abranger todos os seres humanos de forma a lhes garantir o pleno exercício dos direitos de primeira e segunda dimensões.

O Estado Democrático de Direito, modelo adotado pela Carta Constitucional de 1988, ao assegurar diversos direitos sociais traz as políticas públicas para o foco dos interesses jurídicos na medida em que se apresentam como possibilidade de real efetivação nesse campo, pois “[...] não basta uma Constituição bem escrita para que ela seja cumprida e obedecida [...]” (BUCCI, 2001, p. 9).

A fruição dos direitos das pessoas com deficiência exige do Estado um aparato de garantias e medidas concretas no sentido de promover a real inclusão do segmento, com a consequente efetivação de seus direitos fundamentais, ainda mais considerando o disposto na Convenção.

As políticas públicas atuam num plano mais operacional do direito, constituindo o núcleo da função de governar, apto a preencher o espaço que medeia entre o poder coativo do ordenamento jurídico e os momentos da decisão e da execução governamentais (BUCCI, 2001, 2002).

Com efeito, o fato é que o reconhecimento dos direitos das pessoas com deficiência refletido no ordenamento constitucional pátrio, com maior intensidade com a ratificação da Convenção, com *status* constitucional, implicou necessariamente na ampliação do conteúdo jurídico da dignidade humana na medida em que a deficiência sob a nova acepção do modelo social passou a ser entendida como uma característica da condição humana como tantas outras e, conseqüentemente, tal grupo social tem direito à igualdade de condições e à equiparação de oportunidades.

É facilmente perceptível o liame existente entre as políticas públicas e a concretização dos direitos fundamentais das pessoas com deficiência, o que implica na escolha de metas e meios adequados à sua consecução por parte dos governos, de forma a alcançar os resultados desejados.

Aí se encontram, na exata observação de Binenbojm (2014), as novas formas de legitimação administrativa. Uma das vertentes desenvolvidas nesta linha é a da constitucionalização, pela qual se dá a impregnação da atividade administrativa pelos princípios e regras previstos constitucionalmente, o que resulta numa releitura dos institutos e estruturas administrativas sob a ótica dos direitos fundamentais e do princípio democrático. Uma outra é baseada na democratização marcada pela abertura e fomento à participação dos administrados nos processos decisórios da Administração, tanto em defesa de interesses individuais (participação *uti singulus*), como em nome de interesses gerais da coletividade (participação *uti cives*).

Nesse sentido, as políticas públicas devem ser vistas também como um conjunto de procedimentos coordenados, que promovem a interação entre sujeitos ou entre estes e a Administração, com o exercício do contraditório, resultando na eleição racional e coletiva de prioridades, de maneira a definir os interesses públicos considerados legítimos pelo direito. No processo “[...] explicitam-se e contrapõem-se os direitos, deveres, ônus e faculdades dos vários interessados na atuação administrativa, além da própria Administração [...]” (BUCCI, 2002, p. 264).

Em suas fases é possível identificar a atuação da Administração e dos interessados, de forma a abrir um espaço para a participação e confronto de interesses, no desiderato de escolher as diretrizes e os objetivos, e no terceiro momento tem lugar a análise dos efeitos sociais e jurídicos da política, havendo espaço para o contraditório quanto aos resultados.

Percebe-se, pois, que o próprio processo que envolve as políticas públicas possui um viés político “cuja legitimidade e cuja “qualidade decisória”, no sentido da clareza das prioridades e dos meios para as realizar, estão na razão direta do amadurecimento da participação democrática dos cidadãos. O sucesso da política pública, qualquer que seja ela, está relacionado com essa qualidade do processo administrativo que precede a sua realização que a implementa (BUCCI, 2002).

Nesse sentido, assume destaque a primeira Conferência, a qual impulsionou a Agenda Social de 2007, cujo objetivo foi consolidar políticas públicas intersetoriais e articuladas na agenda política do governo federal, de forma a abranger todas as dimensões da vida dessa parcela populacional. De igual modo, a segunda Conferência, cujas proposições resultaram no Plano Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência – Viver sem Limite, lançado em 17 de novembro de 2011, ligado à mencionada Agenda e que contou com a respectiva previsão orçamentária, estabelecendo as seguintes diretrizes: a qualificação da atenção odontológica para o atendimento às pessoas com deficiência, com adequação de equipamentos e estrutura física; ampliação e qualificação dos serviços de reabilitação; publicação das Diretrizes de Atenção à Pessoa com Deficiência; criação e qualificação de Oficinas Ortopédicas Revisão e Ampliação da lista de órteses, próteses e mecanismos de locomoção, oferecidos pelo SUS, e qualificação da Triagem Neonatal (BRASIL, 2012).

Com efeito, tal atuação demonstra que as políticas públicas são um instrumento para realização dos direitos fundamentais das pessoas com deficiência, e a participação do segmento por meio das Conferências Nacionais contribui para a progressiva incorporação de suas prioridades à agenda política e, conseqüentemente, para sua inclusão social.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A construção histórica do movimento político das pessoas com deficiência no Brasil foi marcada por muita luta, embates, mas sobretudo por conquistas importantes que se sucederam e se sucedem ao longo do tempo, marcadamente desde a constitucionalização dos direitos do segmento na Constituição Federal de 1988, impulsionando inúmeras iniciativas na área pelo Estado Brasileiro, seja internamente no que se refere à legislação e políticas públicas, como internacionalmente, atingindo, nesse último cenário, seu ponto mais alto com a ratificação pelo Brasil da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, com *status* de emenda constitucional.

O novo modelo jurídico e político democrático, inaugurado no Brasil com a nova ordem constitucional, criou diversos instrumentos de participação popular, favorecendo os espaços de interlocução com o Poder Público e a sociedade civil, de modo a atender à complexidade das demandas sociais da democracia moderna, as quais ultrapassam o simples conteúdo dos dispositivos normativos.

Nesse cenário democrático, após 1988, ganharam força os conselhos populares em âmbito federal, municipal e estadual, merecendo destaque o Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência (CONADE), que atuou na realização de quatro conferências nacionais sobre os direitos das pessoas com deficiência, no período de 2006 a 2016, as quais se constituem em espaços públicos de democracia participativa.

As 1ª e 2ª Conferências Nacionais dos Direitos das Pessoas com Deficiência merecem especial ênfase por terem contribuído para formulação de políticas públicas voltadas à garantia dos direitos fundamentais das pessoas com deficiência, dando início à incorporação das mesmas à agenda política nacional, de forma a contribuir para a inclusão social do segmento, destacando-se, nesse particular, a Agenda Social de 2007 e o Plano

Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência – Viver sem Limite, de 2011, a ela relacionado.

Tais instrumentos de participação popular, portanto, revelam-se como um guia para que os governos estabeleçam diretrizes das políticas públicas voltadas para esse grupo social com vistas à concretização de seus direitos fundamentais, na medida em que atuam como um instrumento de cidadania ativa das pessoas com deficiência, representando a expressão do próprio lema da Convenção: “Nada sobre nós sem nós”.

## REFERÊNCIAS

- BINENBOJM, G. **Uma teoria do direito administrativo**: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2014.
- BITENCOURT, C. M.; BEBER, C. A. DE M. O controle social a partir do modelo da gestão pública compartilhada: da insuficiência da representação parlamentar à atuação dos conselhos populares como espaços públicos de interação comunicativa. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**. Curitiba, v. 6, n. 2, p. 232-253, 2015. Disponível em: <https://periodicos.pucpr.br/index.php/direitoeconomico/article/download/9792/14006>. Acesso em: 24 jun. 2021.
- BOSHI, R. R. Descentralização, clientelismo e capital social na governança urbana: comparando Belo Horizonte e Salvador. **Dados: Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, v. 42, n. 4, p. 655-690, 1999. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/k5s64mnJsD-ckHSfTkFvF7Xx/?lang=pt>. Acesso em: 24 jun. 2021.
- BRASIL. Presidência da República. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Diário Oficial [da] União da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 5 out. 1988. Não paginado. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 24 jun. 2021.
- BRASIL. Presidência da República. **Lei n. 7.853, de 24 de outubro de 1989**. Dispõe sobre o apoio às pessoas portadoras de deficiência, sua integração social, sobre a Coordenadoria Nacional para Integração

da Pessoa Portadora de Deficiência – Corde, institui a tutela jurisdicional de interesses coletivos ou difusos dessas pessoas, disciplina a atuação do Ministério Público, define crimes, e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 25 out. 1989. Não paginado. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/17853.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17853.htm). Acesso em: 24 jun. 2021.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto n. 3.298, de 20 de dezembro de 1999**. Regulamenta a Lei n. 7.853, de 24 de outubro de 1989, dispõe sobre a Política Nacional para a Integração da Pessoa Portadora de Deficiência, consolida as normas de proteção, e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 21 dez. 1999. Não paginado. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d3298.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3298.htm). Acesso em: 24 jun. 2021.

BRASIL. Presidência da República. **Lei n. 10.048, de 08 de novembro de 2000**. Dá prioridade de atendimento às pessoas que especifica. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 09 out. 2000. Não paginado. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/110048.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/110048.htm). Acesso em: 4 jul. 2021

BRASIL. Presidência da República. **Lei n. 10.098, de 19 de dezembro de 2000**. Estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida, e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 20 dez. 2000. Não paginado. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/110098.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/110098.htm). Acesso em: 4 jul. 2021.

BRASIL. Congresso Nacional. **Decreto Legislativo n. 186, de 9 de julho de 2008**. Aprova o texto da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e de seu Protocolo Facultativo, assinados em Nova Iorque, em 30 de março de 2007. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 10 jul. 2008. Não paginado. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Congresso/DLG/DLG-186-2008.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Congresso/DLG/DLG-186-2008.htm). Acesso em: 24 jun. 2021.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto n. 6.949, de 25 de agosto de 2009**. Promulga a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo, assinados em Nova York, em 30 de março de 2007. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 26 ago. 2009. Não paginado. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/decreto/d6949.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6949.htm).

BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos. **Avanços das Políticas Públicas para as pessoas com deficiência**: uma análise a partir das conferências nacionais. Brasília, DF, 2012. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/centrais-de-conteudo/pessoa-com-deficiencia/avancos-das-politicas-publicas-para-as-pessoas-com-deficiencia>. Acesso em: 24 jun. 2021.

BRASIL. Presidência da República. **Lei n. 13.146, de 6 de julho de 2015**. Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 07 jul. 2015. Não paginado. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13146.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13146.htm). Acesso em: 4 jul. 2021.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto n. 10.255, de 27 de fevereiro de 2020**. Convoca a Quinta Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 28 fev. 2020a. Não paginado. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/decreto/D10255.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10255.htm). Acesso em: 24 jun. 2021.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto n. 10.529, de 26 de outubro de 2020**. Altera o Decreto n. 10.255, de 27 de fevereiro de 2020, que convoca a Quinta Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 27 out. 2020b. Não paginado. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/decreto/D10529.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10529.htm). Acesso em: 24 jun. 2021.

BUCCI, M. P. D. Buscando um conceito de Políticas Públicas para a concretização dos direitos humanos. *In*: BUCCI, Maria Paula Dalla-

ri (org.). **Direitos humanos e políticas públicas**. São Paulo: Pólis, 2001, p. 5-16. Disponível em: [http://bibliotecadigital.abong.org.br/bitstream/handle/11465/441/POLIS\\_direitos\\_humanos\\_politicas\\_publicas.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://bibliotecadigital.abong.org.br/bitstream/handle/11465/441/POLIS_direitos_humanos_politicas_publicas.pdf?sequence=1&isAllowed=y). Acesso em: 24 jun. 2021.

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

CONFERÊNCIA NACIONAL DOS DIREITOS DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA, 4, 2016, Brasília, DF. **Anais** [...]. Brasília, DF: Secretaria Especial de Direitos Humanos, 2016. Disponível em: <https://www.sds.sc.gov.br/index.php/conselhos/conede/conferencias/4-conferencia-dos-direitos-da-pessoa-com-deficiencia/2109-anais-da-4-conferencia-nacional-dos-direitos-da-pessoa-com-deficiencia-2/file>. Acesso em: 24 jun. 2021.

HONNETH, A. **Luta por reconhecimento**: a gramática moral dos conflitos sociais. Tradução de Luiz Repa. São Paulo: Editora 34, 2003. Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/1844513/mod\\_resource/content/0/HONNETH-Luta-Por-Reconhecimento.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/1844513/mod_resource/content/0/HONNETH-Luta-Por-Reconhecimento.pdf). Acesso em: 24 jun. 2021.

LANNA JÚNIOR, M. C. M. (comp.). **História do movimento político das pessoas com deficiência no Brasil**. Brasília, DF: Secretaria de Direitos Humanos, 2010. Disponível em: [https://www.al.sp.gov.br/repositorio/bibliotecaDigital/21097\\_arquivo.pdf](https://www.al.sp.gov.br/repositorio/bibliotecaDigital/21097_arquivo.pdf). Brasília, DF: Secretaria de Direitos Humanos, 2010. Acesso em: 24 jun. 2021.

LANNA JÚNIOR, M. C. M. **Introdução e etapas da história**. Rio de Janeiro: Bengala Legal, 2011a. Não paginado. Disponível em: <http://www.bengalalegal.com/introducao-historia-pcd>. Acesso em: 24 jun. 2021.

MEILÁN GIL, J. L. Intereses generales e interés público desde la perspectiva del derecho público español. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**. Belo Horizonte, ano 10, n. 40, p. 171-198, 2010. Disponível em: <http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/download/527/508>. Acesso em: 24 jun. 2021.



PROGRAMA DE AÇÃO MUNDIAL para as Pessoas com Deficiência [Assembleia Geral das Nações Unidas, Resolução 37/52, de 3 de dezembro de 1982]. Tradução de Thereza Christina F. Stummer. São Paulo: CEDIPOD, 1992. Não paginado. Disponível em: [https://abres.org.br/wp-content/uploads/2019/11/programa\\_de\\_acao\\_mundial\\_para\\_as\\_pessoas\\_com\\_deficiencia\\_de\\_3\\_12\\_1982.pdf](https://abres.org.br/wp-content/uploads/2019/11/programa_de_acao_mundial_para_as_pessoas_com_deficiencia_de_3_12_1982.pdf). Acesso em: 24 jun. 2021.

PROGRAMA DE AÇÃO PARA A DÉCADA DAS AMÉRICAS pelos Direitos e pela Dignidade das Pessoas com Deficiência. Washington, DC: OEA, 2006. Não paginado. Disponível em: [http://scm.oas.org/Referencias/Ref\\_doc\\_web\\_page/PORTUGUESE/PROGRAMA\\_DE\\_A%C3%87%C3%83O\\_...\\_PESSOAS\\_COM\\_DEFICI%C3%8ANCIA\\_2016-2026.pdf](http://scm.oas.org/Referencias/Ref_doc_web_page/PORTUGUESE/PROGRAMA_DE_A%C3%87%C3%83O_..._PESSOAS_COM_DEFICI%C3%8ANCIA_2016-2026.pdf). Acesso em: 24 jun. 2021.

QUEIROZ RIBEIRO, L. C.; ALVES DOS SANTOS JUNIOR, O. Democracia e segregação urbana: reflexões sobre a relação entre cidade e cidadania na sociedade brasileira. **EURE (Santiago) – Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionale**. Santiago, v. 29, n. 88, p. 79-95, 2003. Disponível em: <https://www.scielo.cl/pdf/eure/v29n88/art04.pdf>. Acesso em: 24 jun. 2021.

RESENDE, A. P. C.; VITAL, F. M. P. Protocolo Facultativo à Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência. In: RESENDE, A. P. C.; VITAL, F. M. P. (coord.). **A Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência**: comentada. Brasília, DF: Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2008, p. 117-118. Disponível em: <https://www.oab.org.br/arquivos/a-convencao-sobre-os-direitos-das-pessoas-com-deficiencia-comentada-812070948.pdf>. Acesso em: 24 jun. 2021.

SASSAKI, R. K. **Nada sobre nós em nós**: da integração à inclusão. Rio de Janeiro: Bengala Legal, 2011. Não paginado. Disponível em: <http://www.bengalalegal.com/nada-sobre-nos>. Acesso em: 24 jun. 2021.

SILVEIRA, V. O.; ROCASOLANO, M. M. **Direitos humanos**: conceitos, significações e funções. São Paulo: Saraiva, 2010.

ZENI, B. S. **Conselhos municipais**: efetivamente um instrumento democrático deliberativo: uma análise do Conselho Municipal dos Direitos da Mulher da Cidade de Santa Cruz do Sul/RS. Orientador: Rogério Gesta Leal. 2010. 143 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de Santa Cruz do Sul, 2011. Disponível em: [https://www.unisc.br/images/curso-24/dissertacao\\_brun\\_zeni.pdf](https://www.unisc.br/images/curso-24/dissertacao_brun_zeni.pdf). Acesso em: 24 jun. 2021.

# **ARTIGOS – TEMAS CONTEMPORÂNEOS**



# O OBJETIVO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E IGUALDADE DE GÊNERO EM MARECHAL CÂNDIDO RONDON: UMA ANÁLISE SOBRE O TRABALHO DAS DOULAS COMO FERRAMENTA DO EMPODERAMENTO FEMININO

*Kristianno Fireman Tenório*<sup>36</sup>

## 1 INTRODUÇÃO

O final da Segunda Guerra Mundial trouxe uma emergência aos Estados no tocante a assuntos que devessem ser conversados de maneira coletiva, como as regras básicas das condições de sobrevivência humana. Logo, estes temas foram compilados e discutidos após a criação da Liga das Nações, em 1918, que continuou a expandir-se e estruturar-se em uma organização mais complexa, como traz Pecequillo (2019), a Organização das Nações Unidas (ONU), trazendo vários mecanismos para a realização

---

36 Especialista em Negócios Internacionais (2019), Economia Financeira (2019), Compliance e Gestão de Riscos (2019) pela Universidade do Norte do Paraná – Unopar. Bacharel em Relações Internacionais (2020) pelo Centro Universitário Internacional – Uninter e em Direito (2012) pelo Centro Universitário de Maceió – Cesmac. Atua como advogado pela seccional de Alagoas.

de ações globais e regionais. Como afirma Pecequillo, o ano de 1964 foi um marco na história desses primeiros mecanismos voltados para o desenvolvimento.

Falar em ONU nos remete ao âmbito internacional, ou seja, à política externa, algo que podemos assimilar de imediato como distante de nossa realidade. A trajetória da ONU, mostrado por António Guterres (2020), para o acolhimento individual e global nos trouxe, em 1992, a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, que ficou conhecida como Rio 92, reunindo à época mais de 100 chefes de Estado na cidade do Rio de Janeiro, discutindo como garantir às gerações futuras de todo o mundo o direito ao desenvolvimento. No documento chamado Declaração do Rio sobre Meio Ambiente, os países participantes concordaram com a promoção do desenvolvimento sustentável, com foco nos seres humanos e na proteção do meio ambiente como partes fundamentais desse processo. Passando a adotar a Agenda 21, a primeira carta de intenções para promover, em termos globais, um novo padrão de desenvolvimento para o século XXI. Em 2015, a agenda de desenvolvimento da ONU nos trouxe o documento “O futuro que queremos”, que além de conter os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, os ampliou a novos seguimentos, estes devidamente segmentados em 17 objetivos específicos, segundo Pecequillo (2019), esse novo instrumento fez com que toda a humanidade (doravante sociedade civil) estivesse como parte integrante do documento.

Uma parte desta integração está na visibilidade das questões de gênero, um tema acolhido pela ONU e transformado em um dos objetivos, doravante objetivo nº 5 igualdade de gênero: Alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas. Este empoderamento se dá por toda vida da mulher, por isto, o trabalho da doula deve ser observado, poiso próprio Ministério da Saúde (2001) traz a humanização do parto como forma de dirimir o sofrimento da mulher, já que o parto natural constitui um dos pontos fundamentais da vida psicológica e social da mulher. Se este for vivenciado com dor, angústia, medo ou até mesmo isolamento, pode levar a distúrbios psicológicos, afetivos e emocionais.

O artigo foi elaborado a partir de uma revisão bibliográfica, procurando apresentar de forma objetiva a inserção do trabalho da doula como

benefício para a saúde da mulher, valorizando o fenômeno natural que é gestar, parir e amamentar.

## 2 OS OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

### 2.1 BREVE HISTÓRICO

Acompanhar a história da ONU é entender que os diálogos entre as nações foram evoluindo. A sociedade internacional, afirmada por Pereira (2016), agindo através de seus Estados, passa por uma série de diálogos construtivos como o reconhecimento de soberania e não intervenção e a necessidade de cumprimento de acordos firmados.

Em síntese, António Guterres (2020) nos traz o surgimento da Liga das Nações em 1919, depois a ONU em 1946, firmando compromisso sobre desenvolvimento em 1964, já na década de 1990 se iniciam discussões mais abrangentes, agora com oito objetivos globais determinados como Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), conforme figura abaixo, e em 1992 é atribuída uma agenda global, conhecida como Agenda 21, visando o desenvolvimento sustentável.



**Figura 01** – 8 Objetivos de Desenvolvimento do Milênio

Fonte: Plataforma Agenda 2030 (2020).

Todas essas ações das nações, somadas à evolução cultural, financeira e tecnológica de seus povos, trouxeram esses diálogos entre Estados mais próximos do indivíduo. Originalmente, como corrobora Fachin (2019), a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) é um marco no processo de internacionalização e promoção dos direitos humanos e a inserção do indivíduo como integrante das políticas externas. Ela retirou o indivíduo da condição de detentor de direitos básicos por sua cidadania nacional e frisou sua nova posição como cidadão do mundo, detentor de direitos fundamentais em qualquer lugar do planeta. Fachin (2019) também nos diz que esses indivíduos foram inseridos como legítimos ao sistema internacional quando inúmeros tratados eram firmados para proteção da integridade dos direitos humanos e da responsabilização e penalização dos que cometeram crime contra a humanidade. Essa proteção às garantias básicas precisou ser internacionalizada, assim, citam Gomes e Montenegro (2016), se alguém pode ser responsabilizado na esfera internacional é, pois, possuidor de personalidade internacional, ou seja, é um sujeito de direito internacional.

No Brasil isso não seria diferente, Silva e Riediger (2016) nos mostram o panorama da mudança que aconteceu após a redemocratização. Um novo modelo de inserção nas dinâmicas internacionais passou a ocorrer. A integração regional passou a ser buscada e fortalecida, as parcerias e manutenções dessas relações também. Afirmam António Guterres (2020) que a construção de uma agenda que possuísse temas sociais fomentou a participação nacional na Rio 92, com a Agenda 21, os ODM foram adotados nos anos 2000, e em sua reeleitura, vinte anos depois, na Rio+20, com o documento “O Futuro que Queremos”, já o mais recente documento adotado na Assembleia Geral da ONU em 2015, “Transformando Nosso Mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável”, é resultado de todas as cúpulas anteriores, guiando todas as pessoas, povos, governos, países, blocos econômicos e continentes, ou seja, o planeta inteiro ao desenvolvimento sustentável. Este novo documento foi coletivamente criado para colocar o mundo em um caminho mais sustentável e resiliente até 2030.

Continua António Guterres (2020) com a Agenda 2030. Os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, conhecidos como ODS, exemplificado na figura abaixo, e suas 169 metas são integrados e indivisíveis,



e mesclam, de forma equilibrada, as três dimensões do desenvolvimento sustentável: a econômica, a social e a ambiental. Essas atividades expostas na declaração são expositivas e passíveis de interpretação, ou seja, elas contemplam tarefas que podem ser cumpridas pelos governos, a sociedade civil e organizações, o setor privado e todos cidadãos.



**Figura 2** – 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

Fonte: BluevisionBrasken (2019).

## 2.2 OBJETIVO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL Nº5: IGUALDADE DE GÊNERO

A questão de gênero abrange discussões do mundo sob a perspectiva feminista. Nas relações internacionais, o gênero começa a ter visibilidade através dos movimentos feministas, por isso Salomón (2016) destaca cinco categorias desses movimentos: feminismo liberal, feminismo marxista/socialista, feminismo radical, feminismo pós-moderno e o feminismo pós-colonial.

Vale frisar a importância do crescimento científico desse novo prisma sobre as situações de ontem, de hoje e do amanhã. Corroborando, Salomón (2016) afirma que este conhecimento científico nos revela indicadores de normalização dos estudos de gênero dentro das relações internacionais.

Essa normalização se fez presente, inclusive, na criação dos ODM, sendo o objetivo de número três (a promoção da igualdade de gênero e a autonomia

das mulheres), evoluindo então para a manutenção do indivíduo feminino através do novo ODS de número 5: Igualdade de Gênero trazendo a meta: alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas.

A Agenda 2030 trazida por António Guterres (2020) enfatiza o esforço do alcance do ODS 5, sendo transversal a toda Agenda 2030, ou seja, analisar apenas este objetivo é perceber uma crescente evidência de que a igualdade de gênero tem efeitos multiplicadores no desenvolvimento sustentável.

Embora os ODS possam parecer distantes, eles estão presentes em nossas ações sociais, das mais simples às mais complexas. Por exemplo, no sítio Plataforma Agenda 2030 uma das metas do ODS nº 5 é: Acabar com todas as formas de discriminação contra todas as mulheres e meninas em toda parte. Trazendo para o nosso contexto, legalmente isso é abordado em nossa Constituição da república de 1988, em seu artigo 5º, I, “Homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações, nos termos desta Constituição”. Hack (2012, p. 82-83) nos pontua que essa igualdade posta não é automática, ela deve ser analisada por cada caso concreto e, assim, averiguar se o objetivo da norma está sendo conseguido. Explica ainda que essa igualdade não observada é usurpada pelo “privilégio” ou “perseguição”, situações antagônicas que estabelecem claramente desigualdade na relação.

Também são metas deste ODS trazidas pela Plataforma Agenda 2030: 1) Eliminar todas as formas de violência contra todas as mulheres e meninas nas esferas públicas e privadas, incluindo o tráfico e exploração sexual e de outros tipos; 2) Eliminar todas as práticas nocivas, como os casamentos prematuros, forçados e de crianças e mutilações genitais femininas; 3) Reconhecer e valorizar o trabalho de assistência e doméstico não remunerado, por meio da disponibilização de serviços públicos, infraestrutura e políticas de proteção social, bem como a promoção da responsabilidade compartilhada dentro do lar e da família, conforme os contextos nacionais; 4) Garantir a participação plena e efetiva das mulheres e a igualdade de oportunidades para a liderança em todos os níveis de tomada de decisão na vida política, econômica e pública; 5) Assegurar o acesso universal à saúde sexual e reprodutiva e os direitos reprodutivos, como acordado em conformidade com o Programa de Ação da Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento e com a Plataforma de Ação de Pequim e os documentos resultantes de suas conferências de revisão; 5.1) Realizar reformas para dar às mulheres direitos iguais aos recursos econômicos,

bem como o acesso à propriedade e controle sobre a terra e outras formas de propriedade, serviços financeiros, herança e os recursos naturais, de acordo com as leis nacionais; 5.2) Aumentar o uso de tecnologias de base, em particular as tecnologias de informação e comunicação, para promover o empoderamento das mulheres; 5.3) Adotar e fortalecer políticas sólidas e legislação aplicável para a promoção da igualdade de gênero e o empoderamento de todas as mulheres e meninas em todos os níveis.

Embora se apresentem de maneira objetiva e em síntese, a amplitude dessas metas engloba desde os Estados com suas formas de criação de políticas públicas, passando pela sociedade civil, organizações públicas e privadas, comunidades e instituições, até chegar no indivíduo feminino. Salientando que o processo de apanhados de acontecimentos estrutura o desenvolvimento, como outrora citado. Assim, podemos entender que se condições positivas passam a existir em contínuo período de tempo, em aplicação social, poderá ser aglutinado culturalmente, como afirma Zucon e Braga (2013), os indivíduos herdaram um conjunto de conhecimentos, comportamentos, crenças e costumes que foram sendo adquiridos e transmitidos em um longo processo cumulativo, tudo isso ao longo de gerações, e agem de acordo com seus padrões culturais.

Mas quão próximo de nós está esses objetivos e será necessário esperar apenas a criação de políticas públicas para tal? Essa resposta deve ser sempre a mais simples possível, pois a ação individual já promove efeitos na manutenção de algumas realidades, como se todo auxílio para propagação positiva dessas metas, desde o simples ato de mudar o pensamento acerca do próximo, os diálogos e manifestações linguísticas e, por fim, ações comunitárias, servisse para agregar valor à causa do desenvolvimento sustentável. Por isso, é necessário lançar um olhar minucioso em situações, às vezes, pouco exploradas do nosso cotidiano com intuito de, inicialmente, dar visibilidade. Como é o caso estudado neste artigo.

### 3 A DOULA

#### 3.1 QUEM É A DOULA?

Em conceito atualizado, trazido pelo sítio especializado, Ana Cris Duarte afirma que doula é a mulher que dá suporte emocional à mulher

intraparto, possuindo treinamento específico sobre fisiologia do parto, métodos não farmacológicos para alívio da dor, cuidados pré e pós-natais e aleitamento materno. Este conceito é encontrado em diversos artigos sobre o tema, inclusive em todos citados neste artigo., Herculano *et al.* (2018) explicam, inclusive, que ela é a responsável por dar suporte emocional individual à gestante durante o trabalho de parto, estando presente neste momento único na vida da mulher, trazendo conforto físico e psicológico, com alívio da dor, através de massagens e banhos mornos, por exemplo.

Durante o período gestacional, comenta Herculano *et al.* (2018), que compreende o período neonatal, o trabalho de parto e o pós-parto imediato, ela disponibiliza informações à gestante e seus familiares, auxilia na elaboração e acompanhamento do plano de parto e estabelece, assim, um vínculo entre a equipe de saúde e a mulher.

Segundo Ana Cris Duarte, a doula não é algo novo, sabe-se que palavra “doula” tem origem grega e significa “mulher que serve”, sendo usada para descrever a mulher que assistia à mulher em casa após o parto, apoiando no cuidado com o bebê e os afazeres domésticos. Ou seja, a parturiente era acompanhada durante todo o parto por mulheres mais experientes e próximas, como suas mães, irmãs mais velhas, vizinhas, geralmente mulheres que já tinham filhos e já haviam passado por aquilo.

São notórios o envolvimento empírico e o peso cultural neste evento natural, o parto, e a prática social, o acolhimento entre as mulheres, pois a cultura em si, conforme Ribeiro (2016), influencia todos os aspectos da vida humana, incidindo até mesmo nas dimensões que consideramos de domínio puramente natural ou psicológico.

Depois do parto, explica Ana Cris Duarte, essas mulheres que assistiram à parturiente, durante as primeiras semanas de vida do bebê, estavam sempre na casa da mulher parida, cuidando dos afazeres domésticos, cozinhando, ajudando a cuidar das outras crianças. A participação do corpo feminino era crucial para que a mãe pudesse dar atenção ao recém-nascido.

Ana Cris Duarte nos mostra que, conforme o parto foi passando para a esfera médica e nossas famílias foram ficando cada vez menores, fomos perdendo o contato com as mulheres mais experientes. A cientificação e a formulação do hospital como melhor local para procedimentos da saúde nos trouxe a ideia de que dentro de hospitais e maternidades a assistên-

cia passou para as mãos de uma equipe especializada necessária: o médico obstetra, a enfermeira obstetra, a auxiliar de enfermagem, o pediatra. Cada um com sua função bastante definida no cenário do parto.

Em descrição, Ana Cris Duarte nos conta que o médico se ocupa com o parto de maneira técnica, enquanto as enfermeiras obstetras assistem a mulher. Sendo estes os maiores atores dentro do cenário obstétrico. Ainda participam as auxiliares de enfermeira que dão suporte para que nada falte ao médico e à enfermeira obstetra. Por fim, o pediatra cuida do bebê.

A reflexão maior, trazida ainda por Ana Cris Duarte é: Apesar de toda a especialização, ficou uma lacuna: quem cuida especificamente do bem-estar físico e emocional daquela mãe que está dando à luz? Pois a mãe demanda de emoção e afeto neste momento de intensa importância e vulnerabilidade.

### 3.2 O TRABALHO DA DOULA

Para falarmos sobre o trabalho da doula, precisaremos inicialmente esclarecer um fato: quais os tipos de parto?

No parto normal ou vaginal, o bebê nasce pela via vaginal. Segundo Malacarne (2019), a expressão é usada para indicar todos os tipos de nascimento que não são cirúrgicos. Assim, o parto normal compreende desde o parto normal em ambiente hospitalar, ou domiciliar, nas posições de cócoras, deitada, com ou sem aplicação de anestesia, humanizado ou não.

Já o parto cesáreo, explicado por Malacarne (2019), é uma cirurgia em que é feito um corte no abdômen da mulher para a retirada do bebê. Ou seja, um corte no abdômen e outro no útero, que abrem um espaço pelo qual o médico puxa o bebê.

Vale salientar que este último procedimento é indicado em casos específicos, como cita Amorim (2012): prolapso de cordão – com dilatação não completa; descolamento prematuro da placenta com feto vivo – fora do período expulsivo; placenta prévia parcial ou total (total ou centro-parcial); apresentação córmica (situação transversa) – durante o trabalho de parto (antes pode ser tentada a versão); ruptura de *vasa praevia*; herpes genital com lesão ATIVA no momento em que se inicia o trabalho de parto (em algumas diretrizes, somente se for a primo-infecção herpética).

Em casos de partos cesáreos eletivos, sendo estes optados pela gestante, (in)diretamente, agendados previamente ou direcionados durante o trabalho de parto natural, é transposto em estudo por Barbosa (2003, p. 1618):

Mesmo quando o pedem, as mulheres não afirmam sua superioridade, apresentando motivos mais complexos e mais concretos do que os que têm sido relatados pelos médicos. As circunstâncias que cercam a assistência no momento do pré parto/parto, incluindo a ausência de um acompanhante no momento do parto (fato que ocorreu em quase todos os casos), o tempo entre a admissão e o parto, e a experiência anterior de parto, foram fatores relacionados com o pedido de parto cesáreo. O não uso rotineiro de técnicas de alívio da dor, farmacológicas ou não, durante o pré-parto e o parto pode, de modo especial, ter também grande peso na construção do pedido da mulher por um parto cesáreo.

As indicações variam conforme instituição hospitalar. Possuindo esses itens supracitados como convergentes exemplificativos. Esses protocolos estão disponibilizados na internet, como, por exemplo, o Hospital das Clínicas de Uberlândia (2019) e o Hospital Universitário Maria Aparecida Pedrossian (2018), da Universidade Federal do Mato Grosso do Sul.

Como vimos, o trabalho da doula se efetiva com a atenção à gestante independentemente do tipo de parto e sua possível complicação, pois a doula estará presente para assistir à mãe, dando-lhe todo suporte necessário dentro de suas condições.

Essas condições não se confundem com o protagonismo dos outros profissionais, segundo o sítio *Despertar do Parto* e corroborado por Duarte, a doula não realiza qualquer procedimento médico ou clínico como aferir pressão, toques vaginais, monitoração de batimentos cardíacos fetais, administração de medicamentos, papéis estes exclusivos do corpo de saúde.

Não é sua função discutir procedimentos com a equipe médica ou questionar decisões tomadas pela equipe de saúde. Ela não substitui qualquer dos profissionais tradicionalmente envolvidos na assistência ao parto em qualquer hipótese.

Não substitui, também, o acompanhante escolhido pela parturiente. Nesse caso, a doula orienta o pai ou acompanhante a ter uma participação mais ativa no processo, sugerindo formas de prestar apoio e dar conforto à mulher.

Essas atribuições profissionais de médicos, enfermeiros e obstetrias, no entanto, não substituí a posição da doula e, por isso, há alguns anos vem crescendo a presença profissional de doulas na cena obstétrica. Trazemos o termo profissional como forma de atender às características do trabalho como conhecemos, pois a doula não possui a profissão regulamentada. A doulagem é uma ocupação incluída no Cadastro Brasileiro de Ocupações (CBO) do Ministério do Trabalho, conforme encontrado em sítio, com o código 3221-35, e a função exige que a pessoa tenha mais de 18 anos, ensino médio completo e um curso de formação na área.

Visto isto, o trabalho da doula se resume em prestar auxílio no conforto físico e psicológico da gestante. Sua imagem é atribuída a massagens, porém ela também auxilia preparando o plano de parto, acompanhando a família na adaptação do pós-parto, inclusive nos primeiros tratos com o recém-nascido, como amamentação e banho. Por isso, segundo o sítio Empório Materno e o Blog da Doula, os equipamentos de trabalho da doula podem ser: bolsa térmica de sementes e ervas aromáticas, utensílios para massagem e óleos essenciais, aromatizador (elétrico ou à vela), bola suíça, rebozo (um tipo de xale), leques. E tantos outros materiais sensoriais que tragam certo conforto para a parturiente, como música, por exemplo.

No campo psicológico, é unânime, entre os sítios pesquisados neste artigo, que a doula atua explicando e informando procedimentos comprovadamente científicos divulgados pela OMS e pelo Ministério da Saúde brasileiro, fazendo evitar as violências obstétricas costumeiras, tirando dúvidas sobre a fisiologia do parto, eliminando os mitos culturais absoldidos, se tornando um apoio de paciência, disposição, tendo comprometimento com aquela família, empatia pela situação modificadora que a gestante/parturiente está passando, tudo isso com muita atenção e cuidado amoroso. Ter muito respeito em todo esse processo, usando palavras de incentivo ou silêncio quando necessário e intuição para entender a necessidade de cada mulher.

### 3.3 A DOULA NO MUNICÍPIO DE MARECHAL CÂNDIDO RONDON NO PARANÁ

Segundo o sítio do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Marechal Cândido Rondon fica situado no oeste do Paraná e nasceu em 1960 através da Lei Estadual nº 4.245. O território foi estimulado a receber migrantes a partir das ações da Empresa Colonizadora, denominada Industrial Madeireira Rio Paraná S/A – Maripá, em meados dos anos cinquenta. A origem em si é resultado de um conjunto de fatores típicos da região: alargamento da fronteira agrícola, aliada à proposta de exploração da erva-mate, junto com a policultura de subsistência das famílias que migravam, dentre outros fatores econômicos.

Através de busca no cadastro nacional de pessoa jurídica – CNPJ, a cidade possui dois hospitais, o Hospital Municipal Dr. Cruzatti, adquirido pela prefeitura em 2012, como noticia a Catve.com, e o Hospital Marechal Cândido Rondon, criado em 1967. Sendo que apenas o Hospital Cruzatti, como é conhecido, atua com assistência totalmente gratuita através dos Sistema Único de Saúde (SUS). Sendo que muito recente, 2017, veio a atender a esta demanda específica, através do decreto municipal nº 58, de 16 de março. O primeiro parto assistido só ocorreu em junho, segundo o jornal local *O Presente*, e já seguindo diretrizes da OMS, do Ministério da Saúde e SUS, o parto foi natural e ocorreu tudo bem. De lá para cá, já avançaram a marca de quinhentos partos, também noticiado pelo portal *O Presente*.

As doulas participavam timidamente de assistências, tanto no hospital Cruzatti quanto em hospitais públicos da região. Porém, foi a partir de abril de 2018, com a Lei da Doula (Lei municipal nº 5048) sendo discutida, aprovada e sancionada, que elas puderam ter visibilidade, acesso coordenado e práticas dentro do hospital Cruzatti.

A lei da doula de Marechal Cândido Rondon evidencia o papel da doula, distinguindo do acompanhante, indica ainda os instrumentos que ela pode utilizar em seu trabalho e indica os protocolos necessários para ser contemplada por esta lei. Elas fazem trabalho voluntário na rede pública, desde palestras nas unidades básicas de saúde com as gestantes em estado pré-natal, até o acompanhamento na hora do parto e auxílio nas primeiras amamentações.



### 3.4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS ELEMENTOS ENCONTRADOS

Após o levantamento de dados através de uma revisão bibliográfica, sendo utilizados livros da área de relações internacionais, plataformas sobre os ODS, e sítios específicos sobre doula e saúde da mulher, além de portais de notícias locais e leis que contemplam a problemática, podemos chegar em pontos concretos sobre a doula e o empoderamento feminino.

Conceituamos então, segundo Mageste *et al.* (2008, p. 02):

O empoderamento feminino está, então, relacionado ao fortalecimento dos atores sociais, considerando-se que a questão das desigualdades de gênero não se resume a carência ou precariedade de recursos, mas na falta de oportunidades sociais, políticas e econômicas, e exige uma expansão das capacidades humanas e das liberdades reais. Esse fortalecimento está diretamente atribuído à autonomia e o poder de escolha sobre si.

Mageste *et al.* (2008 *apud* SEN, 2000) corroboram ao afirmar que as mulheres deixam de ser apenas receptoras passivas de auxílio para melhorar seu bem-estar e passam a ser vistas como agentes ativos de transformação social que podem alterar a vida de todos.

A doula surge como intérprete das vontades da gestante, da parturiente, da mãe que se consolidará através do fenômeno natural que é o parto. Essa atenção direta atribui poder nas mãos da mulher em situação delicada e única que é o momento de gerar e parir. A doula fomenta, assim, a autonomia da mulher enquanto esta figura seu papel único e irrevogável da natureza.

Entretanto, a inserção das doulas, remuneradas ou não, dentro das maternidades e unidades de saúde, muito se dá sem a participação direta dos profissionais atuantes no cenário do parto e, muitas vezes, sem o entendimento do seu escopo de atuação. Doula não é uma palavra muito popular no SUS. E essa cultura da profissional mulher que assiste à gestante é sufocada pela práxis do sistema tradicional de saúde, deixando a doula como “clandestina” ao meio que pertence. Isso abre margem para resistências pelo corpo médico e possíveis conflitos dentro das equipes

de saúde como um todo, sobretudo porque grande parte das orientações oferecidas pelas doulas vão de encontro à predominante medicina intervencionista, o choque sobre os métodos utilizados, entre parto natural, humanizado ou cesáreo, acontece e transforma o trabalho de parto num cenário de disputa entre modelos de assistência.

O manual do Ministério da Saúde (2001, p. 26) sobre parto, aborto e puerpério com o Programa de Humanização no Pré-natal e Nascimento enfatiza:

O preparo da gestante para o parto abrange a incorporação de um conjunto de cuidados, medidas e atividades que têm como objetivo oferecer à mulher a possibilidade de vivenciar a experiência do trabalho de parto e parto como processos fisiológicos, sentindo-se protagonista do e processo.

‘Nas passagens explícitas sobre a doula, este documento do Ministério da Saúde (2001, p. 67), focado na humanização do Pré-natal e Nascimento, traz:

Todas estas atividades, além de melhorar a vivência experimentada pelas mulheres que dão à luz, parecem ter uma influência direta e positiva sobre a saúde das mulheres e dos recém-nascidos. Devem, portanto, ser estimuladas em todas as situações possíveis. Ao mesmo tempo, tais medidas deveriam ser objeto de estudos detalhados sobre sua efetividade em diferentes contextos, com o objetivo de aumentar o conhecimento real de seus efeitos sobre a saúde.

Este manual é de 2001, a doula já estava incluída e, transportando para 2020, torna-se necessário ter inicialmente uma reavaliação sobre esse tipo de fenômeno chamado doula e suas divulgações, tanto nas áreas de saúde pública, saúde básica, social, psicológica, dentre outras; Incentivo em estudos qualitativos que recebam os depoimentos de todos os envolvidos em cada processo único de gestação, e avaliem de forma substancial se há uma melhora significativa na vida dessas pessoas; Uso de acompanhamento de ferramentas públicas e transparentes para juntar informações de melhores métodos de assistência da doula.

## 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Perceber a crescente participação da doula no dia a dia é, ao mesmo tempo, levantar uma reflexão sobre o papel da mulher e toda sua experiência em um momento único e irrepetível que é o parto e como essa cultura de assistência à mulher pode melhorar todo o processo que é dar à luz. A mulher pode até ter vários filhos, mas jamais terá um parto igual ao outro. O papel da doula, neste cenário, é trazer o valor feminino e devolvê-lo à sua protagonista singular. A doula fixará, então, uma melhora significativa neste momento ao atender aos desejos psicológicos e físicos da parturiente, além de desmistificar os mitos durante toda fase gestacional, dando um suporte físico e emocional direcionado. Embora ela não seja tão popular, está presente nos manuais de saúde pública do Ministério da Saúde e seu movimento é, de fato, uma iniciativa contemporânea genuinamente comprometida com a valorização das mulheres. O que auxilia na manutenção do empoderamento, tornando-a multiplicadora da autonomia feminina, ainda que aconteça somente durante o período gestacional, no parto e logo após. Esse empoderamento será carregado através da memória empírica de cada gestão, parto e amamentação.

Embora os instrumentos de trabalho da doula estejam atualizados, as práticas de parto em que as mulheres tinham papel central tanto como parturientes quanto como parteiras e/ou acompanhantes de parto são ancestrais. Hoje, a doula certamente desempenha papel fundamental na reversão das mortes maternas e violências sofridas dentro dos hospitais e ambientes congêneres. Sempre seguindo as recomendações do Ministério da Saúde brasileiro e OMS. No entanto, é preciso cuidado para que não haja conflito entre categorias tão complementares e isso afaste a doula e o que ela tem de melhor a oferecer.

É notório que o impacto da regulamentação da doula dentro do sistema de saúde pública, como política pública de desenvolvimento sustentável, também é multiplicador, além da visibilidade, dá garantia de melhores condições de trabalho para essas profissionais, retirando-as da “marginalidade”, igualmente dando visibilidade para as questões e debates relacionados à humanização do parto e à violência obstétrica.

A doula durante todo o ciclo gravídico-puerperal aparece como aliada na redução da violência obstétrica e na diminuição dos medos e do estresse

gestacional, o que contribui para a boa evolução da gestação e do trabalho de parto, impactando positivamente a vida das gestantes e parturientes, e por reflexo, as de suas famílias. Por isso, ter políticas públicas locais, regionais ou nacionais direcionadas a esta fase da saúde básica familiar pode facilitar os trabalhos das equipes envolvidas, melhorar a estima das pacientes e perpetuar uma melhor experiência de um ato natural do ser humano.

## REFERÊNCIAS

- AMORIM, Melania. Indicações reais e fictícias de cesariana. **Estuda, Melania, Estuda!** 08 ago. 2012. Disponível em: <http://estudamelania.blogspot.com/2012/08/indicacoes-reais-e-ficticias-de.html?view=flipcard>. Acesso em: 07 jun. 2020.
- ANTÔNIO GUTERRES, SECRETÁRIO GERAL DA ONU. Plataforma Agenda 2030. **Plataforma Agenda 2030**. Disponível em: <http://www.agenda2030.com.br/sobre/>. Acesso em: 06 jun. 2020.
- BARBOSA, Gisele Peixoto *et al.* Parto cesáreo: quem o deseja? Em quais circunstâncias? **Cad. Saúde Pública**. Rio de Janeiro, v. 19, n. 6, p. 1611-1620, dez. 2003. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-311X20030006000006&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-311X20030006000006&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 09 jun. 2020.
- BLUEVISION BRASKEN. O que são os ODS, as metas globais que podem mudar o mundo até 2030? **Bluevision Brasken**, 1º abr. 2019. Disponível em: [https://bluevisionbraskem.com/wp-content/uploads/2018/11/1\\_FQXc8YC3QWT0y1XXziZyxQ.jpg](https://bluevisionbraskem.com/wp-content/uploads/2018/11/1_FQXc8YC3QWT0y1XXziZyxQ.jpg). Acesso em: 07 jun. 2020.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 07 jun. 2020.
- BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Políticas de Saúde. **Parto, aborto e puerpério: assistência humanizada à mulher**. Brasília, 2001.



IBGE. IBGE Cidades, agosto 2015. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pr/marechal-candido-rondon/historico>. Acesso em: 28 jun. 2020.

IBGE. IBGE Cidades. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/pr/marechal-candido-rondon.html>. Acesso em: 28 jun 2020.

INFOPLEX. Disponível em: <https://www.infoplex.com.br/perfil/cnpj/81564346000114>. Acesso em: 01 jul. 2020.

LANZA, Ana Paula. O que é que tem na bolsa da doula? **Casa da Doula**, 28 abr. 2019. Disponível em: <https://blog.casadadoula.com.br/doula/a-bolsa-da-doula/#:~:text=ent%C3%A3o%20vamos%20l%C3%A1%E2%80%A6-,O%20qu%C3%AA%20que%20tem%20na%20sua%20bolsa%20de%20doula%2C%20Ana,para%20fazer%20as%20misturas%20necess%C3%A1rias>. Acesso em: 01 jul. 2020.

MAGESTE, Gizelle de Souza; MELO, Marlene Catarina de Oliveira Lopes; CKAGNAZAROFF, Ivan Beck. Empoderamento de mulheres: uma proposta de análise para as organizações. *In: VENCONTRO DE ESTUDOS ORGANIZACIONAIS DA ANPAD*, Belo Horizonte, junho 2008.

MALACARNE, Juliana. Tipos de parto: conheça 9 e escolha o melhor para você. **Revista Crescer**, 30 jul. 2019. Disponível em: <https://revistacrescer.globo.com/Gravidez/Parto/noticia/2019/07/tipos-de-parto-conheca-9-e-escolha-o-melhor-para-voce.html>. Acesso em: 07 jun. 2020.

MARECHAL CÂNDIDO RONDON. **Decreto Municipal Nº 58, de 16 de março de 2017**. Aprova o Regimentos Interno do Corpo Clínico do Hospital Municipal Dr. Cruzatti. Marechal Cândido Rondon. 2017. Disponível em: <http://leismunicipa.is/heudv>. Acesso em: 01 jul. 2020.

MARECHAL CÂNDIDO RONDON. **Lei Municipal Nº 58, de 16 de março de 2017**. Dispõe Sobre a Presença de Doulas em Ma-

ternidades e Estabelecimento Hospitalares Congêneres que Atuam no Município de Marechal Cândido Rondon, e dá Outras Providências. Marechal Cândido Rondon. 2017. Disponível em: <http://leismunicipa.is/heudv>. Acesso em: 01 jul. 2020.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Hospital Universitário Maria Aparecida Pedrossian**, 2018. Disponível em: <http://www2.ebserh.gov.br/documents/17082/3273530/Antecipa%C3%A7%C3%A3o+Eletiva+do+Parto+e+Indica%C3%A7%C3%A3o+de+Cesariana.pdf/35d8bec5-96e0-42f9-b88c-18783d15a9b5>. Acesso em: 09 jun. 2020.

MINISTÉRIO DO TRABALHO. Classificação Brasileira de Ocupações. Disponível em: <http://www.mteco.gov.br/cbsite/pages/pesquisas/BuscaPorTituloResultado.jsf>. Acesso em: 09 jun. 2020.

Nasce o primeiro rondonense no Hospital Municipal Dr. Cruzatti. **O Presente**, 05 jun. 2017. Disponível em: <https://www.opresente.com.br/marechal-candido-rondon/nasce-o-primeiro-rondonense-no-hospital-municipal-dr-cruzatti/>. Acesso em: 01 jul. 2020.

PARO, Helena Borges Martins da Silva; CATANI, Renata Rodrigues. Indicações de cesárea: Protocolo Assistencial do Hospital de Clínicas de Uberlândia, 2019. Disponível em: [https://repositorio.ufu.br/bitstream/123456789/25310/1/Indicac%C3%A7%C3%A3o%20de%20cesarea\\_HCU\\_UFU.pdf](https://repositorio.ufu.br/bitstream/123456789/25310/1/Indicac%C3%A7%C3%A3o%20de%20cesarea_HCU_UFU.pdf). Acesso em: 09 jun. 2020.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. **Temas da agenda internacional: o Brasil e o mundo**. 2. ed. Curitiba: Intersaberes, 2019.

PEREIRA, Alexandre Eugenio. **Teoria das Relações Internacionais**. Curitiba: Intersaberes, 2016.

PLATAFORMA Agenda 2030. **Objetivo 5**. Disponível em: <http://www.agenda2030.com.br/ods/5/>. Acesso em: 07 jun. 2020.

RIBEIRO, Alessandra Stremel Pesce. **Teoria e prática em antropologia**. Curitiba: Intersaberes, 2016.

SALOMÓN, Mónica. **Teorias e enfoques das relações internacionais: uma introdução**. Curitiba: Intersaberes, 2016.

SILVA, André Luiz Reis da; RIEDIGER, Bruna Figueiredo. **Política externa brasileira:** uma introdução. Curitiba: Intersaberes, 2016.

ZUCON, Otavio.; BRAGA, Geslline Giovana. **Introdução às culturas populares no Brasil.** Curitiba: Intersaberes, 2013.



# SUICÍDIO MEDICAMENTE ASSISTIDO: A IMPORTÂNCIA DE DOMINAR A MORTE PARA LEGISLAR DE FORMA JUSTA

*Fabio Picciula Barazal*<sup>37</sup>

*Samantha Stanco de Jesus*<sup>38</sup>

*Daniela da Cunha Santos*<sup>39</sup>

*Rosa Maria Ferreiro Pinto*<sup>40</sup>

## INTRODUÇÃO

O ordenamento jurídico brasileiro trata a vida como direito fundamental, direito este que não pode ser interrompido, salvo por morte natural. Percebe-se, portanto, que o princípio à dignidade humana se encontra intrinsecamente conectado ao limitado conceito de vida como algo que deve sempre ser resguardado a qualquer custo. Em nosso país, ao contrário de outros, o dever do Estado no afã de proteger a vida, levou à negação do direito à própria morte digna, considerando o suicídio como ato ilícito.

---

37 Mestrando em Direito da Saúde: Dimensões individuais e coletivas pela Universidade Santa Cecília.

38 Mestranda em Direito da Saúde: Dimensões individuais e coletivas pela Universidade Santa Cecília.

39 Mestranda em Direito da Saúde: Dimensões individuais e coletivas pela Universidade Santa Cecília.

40 Doutora e Mestra em Serviço Social pela PUC/SP.

cito. Neste artigo, pretende-se alastrar o tema em tela, enfatizando não apenas a visão banal e equivocada do que entendemos por vida, mas, sim, direcionar um olhar mais apurado, desprovido de ideias recheadas de preconceitos e visões distorcidas, em uma sociedade em que ocorre a supervalorização de uma vida miserável e indigna em detrimento da autonomia sobre a decisão de uma morte honrada e justa. Trazendo à luz em primazia a importância de não só debater e estudar profundamente o tema, mas também conhecê-lo para de fato regulamentar a prática, fazendo com que os órgãos competentes legislem de forma justa.

Que sentido teria a vida caso você sofresse um acidente de moto que resultasse na lesão da medula espinal, e mover a cabeça seria o único movimento que conseguisse executar? Faria algum sentido não ser dono de si, estar alheio à própria vontade, aprisionado em um corpo que já não reconhece mais como seu? Suscitaria vida ou a própria morte em vida?

Neste artigo, pretendemos discorrer sobre o suicídio medicamente assistido, em que o próprio paciente, estando em plena posse de suas capacidades mentais, externa a vontade em abreviar sua existência terrena.

Resta elucidar que o objetivo deste trabalho não é, de modo algum, introduzir de forma desleixada ideias e posicionamentos preestabelecidos na mente dos caros leitores; pelo contrário, o propósito que seguiremos com afincos é o de demonstrar todos os aspectos possíveis, permitindo a elaboração de um juízo valorativo, em que se entende a necessidade de estudar cada caso de forma única e dedicada, fazendo jus ao direito adquirido de cada indivíduo e dando sentido àquilo pelo qual tanto lutamos e chamamos com tanta ufania de... DIREITO!

## 1. CONCEITO DE ÉTICA / BIOÉTICA

A partir do momento em que a vida é colocada em risco pela medicina ou pela ciência, os princípios éticos que a regem vêm à baila em sua defesa, e por este fato necessário se faz trazer um breve esclarecimento sobre os temas, que de forma inerente circundam a prática do suicídio assistido.

Bioética vem do grego “*bios*”, vida e “*ethos*”, conduta moral que abrange os ramos da Ética, da Biologia e do Direito.

A bioética é considerada um novo ramo da ética e emergiu no momento em que se verificou a necessidade de encontrar respostas às exigên-

cias morais da sociedade. Inicialmente, a bioética era falada apenas entre pesquisadores, cientistas e biólogos que tentavam encontrar um equilíbrio, limites que norteariam as novas descobertas deste mundo modernizado. Os avanços passaram a ser acelerados e verificou-se a necessidade eminente de regulamentar a exploração dessas descobertas da ciência e da inovação tecnológica; a partir daí passou-se a observar com mais esmero temas imemoriais, delicados para a sociedade, como a vida e a morte, a dor e o sofrimento, e até mesmo o livre arbítrio presente nas decisões tomadas por cada indivíduo.

No contexto contemporâneo, a bioética possui o escopo de questionar e refletir sobre os avanços da ciência limitando qualquer tipo de ato que coloque em risco o ser humano, sua dignidade e sua descendência. Desse modo, possibilita a criação de um novo paradigma, objetivando a criação de um plano inovador para a vida, enquadrando o conceito ativamente em questões problematizadas que até hoje não foram resolvidas, como é o caso do suicídio medicamente assistido.

## 2. PRINCÍPIOS DA BIOÉTICA

Para que possamos desempenhar uma análise reflexiva no que tange à bioética, é essencial que lancemos mão de elementos que embasam e norteiam a defesa da vida e da conduta humana. Desta feita, no decorrer deste, iremos discorrer sobre alguns princípios, enquanto ideias básicas.

Nos EUA, em 1974, o congresso americano criou a National Commission for the Protection of Human Subjects of Biomedical and Behavioral Research. A base da pesquisa tinha como fito identificar os princípios éticos basilares que deveriam direcionar as experiências nos campos da ciência, do comportamento e da biomedicina (com seres humanos), resultando em seis relatórios; o relatório que especificou os princípios da Bioética foi o “Belmont Report”.

Os três princípios clássicos apresentados por esse relatório pretendiam auxiliar nas questões de procedimentos práticos na busca de solução de conflitos éticos.

Os três princípios foram identificados como:

- a) Princípio da beneficência (atenção aos riscos e benefícios);

- b) Princípio da autonomia (necessidade de consentimento informado);
- c) Princípio da justiça (equidade quanto aos sujeitos de experimentação).

Neste trabalho, no entanto, dar-se-á ênfase tão somente ao princípio da autonomia, tratando-se da vontade livre e esclarecida de cada indivíduo, visto tratar-se de um dos pontos fundamentais e basilares ao tema.

### 3. PRINCÍPIO DA AUTONOMIA

O paciente deve ter o direito de ser respeitado em suas opiniões e de tomar decisões sobre assuntos de seus interesses, inclusive decisões sobre seu tratamento.

Autonomia diz respeito ao autogoverno, liberdade de escolha, autodeterminação, tomar decisões relacionadas a sua vida, a sua saúde, sua integridade física/mental e suas relações sociais.

O respeito à autodeterminação fundamenta-se no princípio da dignidade humana, de agir de acordo com seu livre arbítrio, vontade; acatando-se o imperativo categórico kantiano que afirma que “o ser humano é um fim em si mesmo”.

### 4. SUICÍDIO ASSISTIDO: PROCEDIMENTOS E PRÉ-REQUISITOS

O suicídio assistido é o procedimento pelo qual alguém que não consegue levar a cabo a tarefa de tirar a própria vida conta com o auxílio de outrem nas tarefas de preparação e execução dos atos que acarretam a consumação.

O suicídio com assistência de outra pessoa poderá se constituir em ações como a prescrição de doses de grande potência, de medicação e ingestão de drogas indicadas ou, passivamente, por meio do incitamento. O que importa é que um indivíduo concorrerá para a morte de outrem, posto aquiescer com a finalidade de morrer por intermédio de algum procedimento.

A Hemlock Oscites – Sociedade Cicuta –, nomeada assim como tributo ao suicídio de Sócrates, conta com uma publicação datada de 1991 chamada de *A Solução Final* (HUMPHRY, 1994), livro que aponta várias formas de pacientes com doenças degenerativas, que lhes causam profundas dores, cometerem o suicídio. Nos Estados Unidos, a publicação foi um sucesso, com mais de 3 milhões de cópias vendidas. No Brasil não apresentou a mesma repercussão.

A Suprema Corte de Justiça dos Estados Unidos, no julgamento relacionado ao caso Quil (EUA, 2020), posicionou-se no sentido de inexistir qualquer diferença entre implantar ou deixar de administrar um tratamento como auxílio à prática de suicídio.

Após isso, no final da década de 1990, a mesma Suprema Corte norte-americana alterou esse posicionamento, apontando que existem especificidades marcantes em cada um desses procedimentos.

O Estado do Oregon nos EUA possui em vigência uma lei que reconhece o direito de requerimento pelo paciente do suicídio assistido. Mais de 33 registros oficiais desse requerimento ocorreram só em 1999. Essa disposição foi chamada de Death With Dignity Act – Lei da Morte com Dignidade.

O suicídio assistido também é permitido na Suíça, podendo ser acompanhado por um corpo médico e sendo desnecessário ao paciente estar em condições terminais. O Código Penal suíço dispõe que o suicídio não é crime, assim não há empecilho algum ao procedimento. Há impedimento diante de salutar interesse de quem auxilia.

Na Suíça, a Corte Federal reconheceu o direito à morte assistida. O país é tão afamado pela prática que deu ensejo ao chamado “turismo da morte”. Isso ocorre, pois há no país duas associações que auxiliam na prática do suicídio assistido os pacientes que as procuram, trata-se da DIGNITAS e EXIT.

O jornal *Folha de São Paulo* publicou em 2002 uma matéria que tratava justamente da ONG Dignitas, afirmando que 80% de seus pacientes são estrangeiros atraídos pela permissividade da legislação do país, como demonstra a reportagem:

[...] desde a fundação da organização, há quatro anos, 140 pessoas já se suicidaram no local, tomando uma dose letal de barbitúri-

cos preparada por enfermeiros da organização. Cerca de 80% dos "clientes" da Dignitas são estrangeiros, atraídos pela permissividade da legislação suíça. Os alemães são a maioria, mas há também britânicos, franceses, holandeses e americanos. [...] "Nosso trabalho é totalmente legal", disse à Folha o advogado Ludwig Minelli, 69, fundador da Dignitas e militante da causa pró-eutanásia há mais de uma década. "Não atuamos com egoísmo, nosso trabalho é humanitário. Ajudamos pessoas que estão sofrendo", afirma.

Segundo ele, os interessados em se suicidar precisam enviar à organização documentos médicos comprovando o diagnóstico de doença incurável ou que provoque incapacitação física grave. Médicos ligados à associação analisam os documentos e atestam se a pessoa cumpre os requisitos para o suicídio assistido. No caso dos estrangeiros, a "saída", como se refere muitas vezes Minelli ao suicídio, pode ser realizada no mesmo dia em que a pessoa chega à Suíça, após o contato prévio e a análise da documentação.

A pessoa é levada ao apartamento alugado pela organização em Zurique, onde uma enfermeira prepara uma dose letal de pentobarbital de sódio. Tomada misturada a uma bebida qualquer – "pode ser até refrigerante", diz Minelli –, ela levará a pessoa ao coma e à morte indolor em poucos minutos. Minelli diz que nunca está presente no momento dos suicídios.

A organização é mantida com uma taxa anual de 36 francos suíços (cerca de R\$ 90) dos associados e eventuais doações. As seis pessoas que trabalham lá são voluntárias (WASSERMANN, 2002).

Tanto a DIGNITAS quanto a EXIT são inegavelmente instituições deveras relevantes quando falamos do suicídio assistido. No próprio site da ONG Dignitas, o lema em sua portada é "Viver com dignidade – Morrer com dignidade"; já a EXIT traz em sua máxima que: "Na Exit, acreditamos que é um direito humano fundamental para todo adulto de mente sã, poder planejar o fim de sua vida de maneira confiável, pacífica e no momento de sua escolha – Dr. Philip Nitschke" (retirado do site oficial – <https://exit.ch/>, tradução livre).

Trata-se de sociedades sem fins lucrativos que fornecem todo o aparato psicológico e auxiliam nas escolhas da vida e de seu fim. São lugares aonde os associados "vão para morrer", mas também locais livres de

“tabus”, que fornecem todo o suporte em vida, inclusive a prevenção ao suicídio “imotivado”.

No caso de uma doença mortal, irreversível, que gere dor insuportável ou uma deficiência permanente, estas ongs podem providenciar, mediante solicitação fundamentada e prova médica, para seus membros a possibilidade de um suicídio acompanhado.

Assim, para que uma pessoa consiga realizar o suicídio assistido é necessário cumprir certos requisitos, vejamos:

Qualquer pessoa que sofra de doença mortal, incurável, irreversível, que padeça de dor insuportável ou deficiência limitante e incapacitante, que queira voluntariamente pôr um fim à sua vida e sofrimento, pode, como membro da associação, solicitar que os auxiliem com o suicídio acompanhado.

A medicação comumente usada é um barbitúrico letal, de ação rápida, dissolvido em água potável comum. Depois de ingeri-lo, o paciente adormece em alguns minutos, desembocando em uma morte pacífica e completamente indolor.

O uso permitido do medicamento letal exige receita advinda de um médico suíço. Na maioria dos casos é indicado tratar inicialmente com o médico da família que já acompanhe o caso. Para pessoas que não são residentes na Suíça, a ONG se encarrega de convocar médicos que já cooperam com a instituição, sendo providenciado reuniões específicas que resguardem a entidade.

Após passar pelos trâmites burocráticos o indivíduo aceito pode marcar o horário de seu suicídio acompanhado. Sempre há pelo menos duas pessoas presentes que deverão testemunhar o curso dos eventos.

## 5. PRÉ-REQUISITOS PARA A PREPARAÇÃO DE UM SUICÍDIO ACOMPANHADO

Para acessar o serviço de um suicídio acompanhado é necessário: ser membro da associação, estar em plenas capacidades mentais, possuir um nível mínimo de mobilidade física (suficiente para autoadministrar a droga).

A cooperação de um médico suíço é absolutamente vital para a obtenção do medicamento. Também é necessário: possuir uma doença ter-

minal e/ou uma condição incapacitante insuportável e/ou dor execrável e incontrolável.

Atendido os requisitos, qualquer membro residente na Suíça ou no exterior pode solicitar um suicídio acompanhado, basta enviar uma solicitação formal que deve incluir:

**A.** Uma carta pessoal na qual o membro pede um suicídio acompanhado com a ajuda da ONG, indicando os motivos que levaram a escolha e a descrição das condições físicas.

**B.** Um esboço biográfico explanando acerca da relação com os parentes próximos, em que medida eles apoiam e quem acompanhará o procedimento.

**C.** Pelo menos uns relatórios médicos atualizados, juntamente com dois ou três mais antigos. Esses relatórios devem fornecer informações substanciais sobre a história do caso, o diagnóstico e, se possível, o tratamento / medidas reais e sugeridas, bem como o prognóstico.

## 6. CASOS FAMOSOS NO MUNDO, LEGISLAÇÃO E JURISPRUDÊNCIAS

O Suicídio Assistido, através dos anos, trouxe casos ao redor do mundo que se tornaram fonte de reflexão na melhora das interpretações nos valores da Bioética e Biodireito na construção de legislações ao redor do mundo, na evolução do entendimento da autonomia da vontade do ser humano em momento de extremo sofrimento físico ou mental.

Ao estudar o Suicídio Assistido não podemos de deixar de mencionar o médico patologista Dr. Jack Kerkian,<sup>41</sup> proeminente defensor da eutanásia e suicídio assistido nos Estados Unidos. Ele antes de ser preso por oito anos, ajudou mais de 130 pessoas a morrer. Ficou conhecido como "O Dr. Morte".

Em 1998 foi preso e libertado sob condição de pôr fim às suas atividades de ajudar as pessoas a morrer. Perdeu a licença para praticar medi-

---

41 KERVORKIAN, Jack – médico patologista de Michigan, ajudou mais de 130 pessoas a morrer, EUA.



cina no estado do Michigan e foi também conhecido por várias propostas pouco ortodoxas, como, por exemplo, o uso de sangue de cadáveres para transfusão e o transplante de órgãos de pessoas condenadas à pena de morte.<sup>42</sup>

Ao contrário dos países permissionários em tal prática, o Dr. Morte simplesmente ajudava a pessoa a morrer, independentemente de ter problemas de saúde ou não. Ele faleceu de causas naturais em 2011.

Outro caso emblemático foi o da americana Theresa Marie Schindler-Schiavo,<sup>43</sup> por volta dos anos 1990. Em sua determinação de emagrecer, deixou de se alimentar e sua dieta provocou uma desordem alimentar que a conduziu para uma alteração de potássio, que a emagreceu tanto que ela acabou r desfalecendo, causando uma hipóxia cerebral.<sup>44</sup>

Após 15 anos vivendo em estado vegetativo, a batalha judicial chega ao seu fim e a Suprema Corte Americana autoriza a retirada de suas sondas, vindo a falecer dias após.

Aduz Pedro Vaz Parro<sup>45</sup> que os irmãos gêmeos Marc e Eddy Verbessem<sup>46</sup> eram unha e carne. Irmãos gêmeos, surdos, viveram juntos toda a vida adulta. Os Belgas, aos 45 anos, descobriram que ficariam cegos.

Com medo de não poder mais ter a independência, decidiram que não tinham mais motivo de viver e buscaram a eutanásia. Toda semana, durante um ano, enviaram cartas ao seu médico pedindo o procedimento, e o seu médico acabou o realizando.

O caso dos irmãos Verbessem é tido como um exemplo por definição da chamada “rampa deslizante”, ou seja, uma descida vertiginosa, que não se consegue evitar a queda no abismo, ou seja, sua derrocada. O médico nesse caso nunca foi julgado.

Segundo Adriana Caldas e Freitas Maluf, a francesa Chantal Sérbire, com um câncer terminal, recorreu à justiça pedindo o direito à eutanásia,

---

42 RENASCENÇA, site, publicação em 13/02/2020.

43 SCHIAVO, Theresa Marie "Terri", nascimento, 12 de março de 1963, Lower Moreland Township, Montgomery County, Pennsylvania, EUA, morte, 31 de março de 2005 (42 anos), Pinellas Park, Flórida, EUA.

44 É uma condição na qual há diminuição no suprimento de oxigênio no cérebro (isquemia).

45 PATTO, Pedro Vaz, Presidente da Comissão Nacional Justiça e Paz.

46 VERBESSEM, Eddy e Marc, dois irmãos gêmeos surdos, realizaram a eutanásia.

o que foi negado. Em virtude da negação da Justiça Francesa, Sèrbire suicidou-se. Outro caso foi Eluana Englaro, que vivia em estado neurovegetativo desde 1992, em decorrência de um acidente automobilístico. Seu pai conseguiu na justiça Italiana o direito de suspender sua alimentação e hidratação e ela faleceu aos 38 anos.

O suicídio assistido é legal na Suíça, Alemanha, Coreia do Sul, Japão e alguns estados dos Estados Unidos.

Fazendo uma relação ao suicídio assistido, alguns países já permitem a eutanásia, e o primeiro país a permitir foi a Holanda, a partir de 2002, e neste caminho descriminalizou o suicídio assistido. Mas a legislação disciplina quem e quem pode realizar esses procedimentos a fim de que a pessoa tenha uma morte digna e sem sofrimento. O que mais chama a atenção é a idade permitida. Para o jovem a partir de 12 anos e menor de 16 os responsáveis podem solicitar a morte do menor conforme o caso.

Segundo informação a BBC NEWS,<sup>47</sup> membros da Associação Médica Cristã afirmam que a legislação saiu de controle desde então, com um aumento de 15% dos casos, em 2014, para 5 mil suicídios assistidos. Mas um estudo publicado no periódico científico *The Lancet*, em 2012, contradiz esta crença, ao afirmar que o número de pessoas que morreram com eutanásia ou suicídio assistido não aumentou depois da lei.

A Suíça talvez seja o país mais conhecido na Europa por ter uma clínica chamada Dignitas, que já assistiu a mais de 2.100 mortes. É uma clínica sem fins lucrativos com profissionais qualificados que auxilia pessoas em estado terminal físico e mental ao suicídio assistido, tudo legalizado pelo ordenamento jurídico local. Pessoas de variadas nacionalidades procuram a Suíça para esse procedimento.

O que chama a atenção na legislação Suíça é que uma das condições do procedimento é que não seja realizado por motivos egoístas. Quem prestar auxílio ao suicídio assistido e for comprovado que não havia um pedido sincero arcará com previsão do Código Penal Suíço. Mas na Suíça a eutanásia é considerada crime.

Alguns estados confederados no Estados Unidos legalizaram o suicídio assistido e cabe a cada Estado regulamentar, são eles: Washington,

---

47 NEWS, BBC, sitio: [https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/09/150911\\_suicidio\\_assistido\\_rb](https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/09/150911_suicidio_assistido_rb).

Oregon, Vermont, Califórnia e Montana, mas a eutanásia é proibida em todo os Estados Unidos.

A legislação americana exige requisitos para a prática deste procedimento e testemunhas.

Luxemburgo permite o suicídio assistido desde 2009, semelhante à Bélgica, baseados na "liberdade de consciência", o que em nossa legislação se assemelha à capacidade civil e autonomia da vontade.

Na Colômbia, a prática está regulamentada pela Resolução 12.116/2015 do Ministério da Saúde e Proteção Social, que estabelece critérios e procedimentos para garantir o direito à morte com dignidade (TORRES, 2015).

No Brasil, o suicídio assistido como é um crime contra a vida. No Código Penal, em seu art. 122,<sup>48</sup> tipifica:

Induzir ou instigar alguém a suicidar-se ou a praticar automutilação ou prestar-lhe auxílio material para que o faça:

Pena - reclusão, de 6 (seis) meses a 2 (dois) anos.

§ 1º Se da automutilação ou da tentativa de suicídio resulta lesão corporal de natureza grave ou gravíssima, nos termos dos §§ 1º e 2º do art. 129 deste Código:

Pena - reclusão, de 1 (um) a 3 (três) anos.

§ 2º Se o suicídio se consuma ou se da automutilação resulta morte:

Pena - reclusão, de 2 (dois) a 6 (seis) anos.

§ 3º A pena é duplicada:

I - se o crime é praticado por motivo egoístico, torpe ou fútil;

II - se a vítima é menor ou tem diminuída, por qualquer causa, a capacidade de resistência.

§ 4º A pena é aumentada até o dobro se a conduta é realizada por meio da rede de computadores, de rede social ou transmitida em tempo real.

---

48 Art. 122 C.P., alterado em dezembro de 2019.

§ 5º Aumenta-se a pena em metade se o agente é líder ou coordenador de grupo ou de rede virtual.

§ 6º Se o crime de que trata o § 1º deste artigo resulta em lesão corporal de natureza gravíssima e é cometido contra menor de 14 (quatorze) anos ou contra quem, por enfermidade ou deficiência mental, não tem o necessário discernimento para a prática do ato, ou que, por qualquer outra causa, não pode oferecer resistência, responde o agente pelo crime descrito no § 2º do art. 129 deste Código.

§ 7º Se o crime de que trata o § 2º deste artigo é cometido contra menor de 14 (quatorze) anos ou contra quem não tem o necessário discernimento para a prática do ato, ou que, por qualquer outra causa, não pode oferecer resistência, responde o agente pelo crime de homicídio, nos termos do art. 121 deste Código.

Passível de pena de dois a seis anos de prisão quando o suicídio é consumado, ou de um a três anos caso isso não ocorra, mas resulte em lesão corporal grave.

A pena pode ser duplicada caso o ato seja praticado por "motivo egoísta" ou se a vítima for menor de idade ou tiver sua capacidade de resistir diminuída.

Desde 2006, o Conselho Federal de Medicina (CFM) autoriza por meio de uma resolução que médicos interrompam o tratamento de um doente terminal, se este fosse o desejo do paciente, uma prática conhecida como ortotanásia.

A legislação brasileira em sua Constituição Federal preconiza que a inviolabilidade da vida abarca a autonomia da vontade, ou seja, o estado tem o dever de proteção e esse bem é indisponível de ser alterado pela autonomia pessoal.

Essa questão avança em relação à bioética e o biodireito, mas na atualidade, independente de questões calorosas, é resguardada pela Constituição Federal de 1988, no caput de seu artigo 5º: “Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida...”.

Entende os juristas e legisladores que é um direito indisponível, e nem mesmo o sujeito, ao qual é garantido, pode abrir mão. Por isso, por mais que alguém peça para que o outro lhe tire a vida, e este o faça, não se configura neste caso excludente de ilicitude para o artigo 121 do Código Penal, sendo tipificado como crime.

Importante destacar que a tentativa de suicídio ou o suicídio não é punido pelo ordenamento jurídico brasileiro, punível somente quem auxilia ou instiga. Nesse sentido, o suicídio é a mais expressa vontade do indivíduo da morte.

## 7. CONCLUSÃO

Diante da iminente e aterrorizante questão da terminalidade da vida, as pessoas já procuram formas de procedimentos de morte, em casos de doenças graves ou por vontade própria. O suicídio assistido é um tema sobre o qual a sociedade deve debruçar e refletir. A Constituição Brasileira é indiscutivelmente muito nova e as questões da Bioética e o Biodireito estarão neste novo século a mudar o conceito de vários temas e em particular o suicídio assistido.

A autonomia do indivíduo é ignorada e imposta à vontade do Estado em nome da proteção. Nesse diapasão, o indivíduo nada decide e sim o Estado. Descartes não pensava assim, e sua frase mais famosa serve como analogia para a autonomia da vontade: “penso, logo existo”. Sua frase transmite claramente que as escolhas são pessoais e não estatal. Ideologias totalitaristas, ou qualquer forma de impeditivos na livre escolha pessoal, devem ser evitadas.

O estado brasileiro em relação ao suicídio assistido trata o cidadão como se fosse incapacitado. Ignora a escolha da abreviação do sofrimento ou prognósticos irreversíveis.

A legislação pátria não pune o suicídio e a ortotanásia. A ortotanásia é inclusive referendada pelo Conselho Federal de Medicina. Se o suicídio, ato de vontade intrinsecamente próprio, o Estado não penaliza, poderá no futuro entender que o Suicídio Assistido, por ser também ato de vontade, pode ser permitido em nossa legislação. Na evolução dos procedimentos médicos, observado a Bioética e o Biodireito, é necessário existir normas

positivas nesse sentido, e a evolução humana terá subido mais um degrau a caminho da plenitude e dos direitos humanos.

Não se trata aqui de mero capricho de escolha, é a necessidade de aprimorar o momento da terminologia da vida, se escolhermos a forma do nascimento, devemos escolher de que modo morrer, e assim a pessoa tem a possibilidade de exercer plenamente, de uma maneira maior, a sua vontade, sem prejudicar o próximo.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA *apud* CHIARINI JUNIOR, Enéas Castilho. Noções introdutórias sobre o Biodireito. **Jus Navegandis**. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/5664/nocoos-introductorias-sobre-biodireito>. Acesso em: 10 jul. 2020.

BERLINGUER, Giovanni *apud* SÁ, Maria de Fátima Freire de; NAVES, Bruno Torquato de Oliveira. **Manual de Biodireito**. Belo Horizonte: Del Rey. 2009.

BÍBLIA Sagrada. **Gênesis, 3:17-19**. Tradução de João Ferreira de Almeida. Revista e corrigida no Brasil. São Paulo: Sociedade Bíblica do Brasil, 1995.

BÍBLIA Sagrada. **Salmos, 68:20**. Tradução de João Ferreira de Almeida. Revista e corrigida no Brasil. São Paulo: Sociedade Bíblica do Brasil, 1995.

BÍBLIA Sagrada. **Eclesiastes 8:8**. Tradução de João Ferreira de Almeida. Revista e corrigida no Brasil. São Paulo: Sociedade Bíblica do Brasil, 1995.

BRASIL. Constituição. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

COSTA, Lorena Santos. **Análise da eutanásia e ortotanásia**: à luz da resolução nº 1995/2012 do conselho federal de medicina e do ordenamento jurídico brasileiro. Disponível em: [http://www.jurisway.org.br/v2/dhall.asp?id\\_dh=13998](http://www.jurisway.org.br/v2/dhall.asp?id_dh=13998).. Acesso em: 03 jul. 2020.

- EUA. Suprema Corte de Justiça dos Estados Unidos. Caso Quill. Disponível em: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/521/793/case.html>. Acesso: 20 jul. 2020.
- HUMPHRY, Derek. **A Solução Final**. São Paulo: Civilização Brasileira, 1994.
- KIPPER, D. J.; CLOTET, Joaquim *apud* LOCH, Jussara de Azambuja. **Princípios da bioética**. 2002. Disponível em: <http://www.pucrs.br/bioetica/cont/joao/principiosdebioetica.pdf>. Acesso em: 17 jul. 2020.
- LOCH, Jussara de Azambuja. **Princípios da bioética**. 2002. Disponível em: <http://www.pucrs.br/bioetica/cont/joao/principiosdebioetica.pdf>. Acesso em: 05 jul. 2020.
- MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 8. ed. São Paulo: Atlas S.A., 2000.
- REGO, Adriana Caldas; MALUF, Freitas Dabus. **Curso de Bioética e biodireito**. 3. ed. São Paulo: Atlas, p. 455.
- SÁ, Maria de Fátima Freire de; NAVES, Bruno Torquato de Oliveira. **Manual de Biodireito**. Belo Horizonte: Del Rey. 2009.
- SGRECCIA, Elio. **Manual de bioética**. São Paulo: Loyola, 1996.
- TORRES J. H. R. The right to die with dignity and conscientious objection. **Colomb. Med**. 2015.
- WASSERMANN, Rogério. **Folha de São Paulo**. Ação de ONG suíça cria "turismo do suicídio". Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft0112200201.htm>. Acesso em: 17 jul. 2020.

# DIREITO AO ACESSO À HERANÇA DIGITAL E A NECESSIDADE DE LEGISLAÇÃO NO BRASIL

*Vinicius Ribeiro Barros*<sup>49</sup>

## INTRODUÇÃO

A sociedade contemporânea é conhecida por estar sempre conectada através da internet. Isto ocorre porque depois da revolução da internet, ocorrida após a década de 1960, o mundo se encontra cada vez mais digital. Para o mercado de trabalho isto foi muito benéfico, pois hoje se necessita de muito menos mão de obra para realizar as mesmas atividades. O trabalhador, por sua vez, tem a possibilidade, hoje em dia, de realizar todo seu trabalho em casa com somente uma máquina: seu computador.

As relações sociais e o entretenimento seguiram os mesmos passos. Atualmente, as pessoas se conhecem e interagem com milhares de pessoas através de sua rede social e seu entretenimento pode estar completo somente com alguns cliques em sua televisão “smart”.

O ciberespaço que surgiu após a aparição da internet parece ser definitivo e, ao que tudo indica, vai adentrar cada dia mais na vida e relações humanas. Nesse contexto, é importante pensar no que ocorrerá com os bens digitais após a morte de seu titular, afinal, existe um progressivo aumento no número de dados e documentos armazenados virtualmente.

---

49 Mestrando em Direito nas Relações Econômicas e Sociais pela Faculdade de Direito Milton Campos. Advogado.



Este acervo pode ser de grande valor sentimental para os familiares que perderam um ente querido. Ademais, estes arquivos digitais podem ter um enorme valor patrimonial no presente ou no futuro.

Em diversos países do mundo, como Espanha e Alemanha, a herança digital, que é definida como todo o acervo de titularidade do falecido que se encontra no ciberespaço, já tem leis e decisões judiciais que definem que pelo princípio da *saisine*, todos os bens digitais do falecido devem ser transferidos aos herdeiros após a morte.

No Brasil, a questão ainda se encontra obscura, ocasionando o problema da insegurança jurídica acerca do tema e possibilitando a existência de injustiças por decisões díspares em casos similares. Nesse sentido, justifica-se o trabalho na medida em que a herança digital, na era da internet, é um patrimônio relevante para o falecido e seus herdeiros.

Portanto, o presente trabalho irá utilizar o método dedutivo, de forma que, através da metodologia bibliográfica (leitura e fichamento de artigos, livros, leis, jurisprudências e revistas especializadas), objetiva-se demonstrar a importância do direito ao acesso aos bens digitais para verificar a hipótese de que é necessária uma legislação para herança digital no Brasil.

## 1. A ERA DIGITAL

Ao final da década de 1960 o mundo vivia o que ficou conhecido como a “guerra fria”. Nesse contexto, a União Soviética e os Estados Unidos, juntos com seus respectivos aliados, viviam em constante tensão, pois as duas superpotências estavam disputando o domínio econômico do mundo. De um lado, os EUA com o sistema capitalista; e do outro, a URSS com o socialismo. Assim sendo, a qualquer momento poderia ser desencadeada uma guerra.

Nessa conjuntura, era necessária uma ferramenta de comunicação militar que suportasse um conflito nuclear. Então, um grupo de engenheiros eletrônicos e programadores, contratados pelo Departamento de Defesa dos Estados Unidos, criou uma rede sem nenhum controle central, onde as mensagens seriam enviadas de forma fragmentada com maior rapidez, flexibilidade e tolerância a erros (MONTEIRO, 2001, p. 2).

Nesta rede, cada computador é apenas um ponto, de forma que se algum ficar inoperante, não interrompe o fluxo de dados. A partir deste

conceito, diversas universidades americanas começaram a utilizar esta revolucionária forma de comunicação. Com os aprimoramentos advindos das décadas de 1970 e 1980, em 1990 esta rede já interconectava centros de pesquisa no mundo inteiro para realizar troca de informações do meio acadêmico. Estava formada a internet (MONTEIRO, 2001, p. 2).

A partir deste invento, o mundo nunca mais foi o mesmo. Atualmente, vivemos a era digital. Nesta era, a forma de se entreter, interagir socialmente e se informar mudaram completamente. Se na década de 1970 as notícias eram difundidas por meio de organizações públicas, jornais impressos e televisão, hoje, com a ampla gama de meios instantâneos de transmissão de informação, as pessoas se informam por meio da internet. Ademais, com as redes sociais e serviços de streaming, tais como o Facebook, WhatsApp, Netflix e Amazon Prime, as pessoas estão crescentemente se entretendo de forma *on-line*. O aumento do uso da internet é tão elevado nas últimas décadas que:

[...] 5,22 bilhões de pessoas usam um telefone celular hoje, o que equivale a 66,6% da população total do mundo. Os usuários móveis únicos cresceram 1,8 por cento (93 milhões) desde janeiro de 2020, enquanto o número total de conexões móveis aumentou 72 milhões (0,9 por cento) para atingir um total de 8,02 bilhões no início de 2021.

Internet: 4,66 bilhões de pessoas em todo o mundo usam a Internet em janeiro de 2021, um aumento de 316 milhões (7,3%) desde o ano passado. A penetração global da Internet agora é de 59,5%.

Mídia social: existem agora 4,20 bilhões de usuários de mídia social em todo o mundo. Esse número cresceu 490 milhões nos últimos 12 meses, gerando um crescimento ano a ano de mais de 13%. O número de usuários de mídia social é agora equivalente a mais de 53% da população total do mundo.

[...] O usuário típico agora passa 2 horas e 25 minutos nas redes sociais todos os dias, o que equivale a quase um dia inteiro de sua vida a cada semana (DATAREPORTAL, 2021).

Com relação ao mercado de trabalho é possível verificar que ocorre o mesmo. Com a pandemia da Covid-19, este cenário acelerou ainda mais. Através da internet é possível que trabalhos que antes necessitavam de diversas pessoas e máquinas manuais, possam ser feitos, de forma rápida e eficiente, com um computador e um profissional habilitado.

Outro aspecto com relação ao tema diz respeito ao fato de que com o ciberespaço surgiram novas formas de trabalho. Hoje, existem empregos que há décadas eram impensáveis, como os digital influencers e youtubers. Com isto, os seres humanos caminham para uma era cada vez mais digital e interligada por meio da internet, onde o trabalho, entretenimento e até mesmo as relações sociais serão feitas, em grande parte, por meio digital. Em suma, vivemos na era da internet, a era digital.

Nesse contexto, é fundamental pensar como serão as próximas décadas e como que estes fatos ligados à internet podem afetar os direitos e garantias das pessoas, haja vista que a população brasileira do ano de 2021 está em terceiro lugar com relação à média de tempo diário nas mídias sociais, gastando em média 3h e 42 minutos por dia usando plataformas sociais (DATAREPORTAL, 2021).

Logo, é possível perceber que o ciberespaço se tornou um lugar central na vida da humanidade do século 21. Neste ambiente, estão armazenados incontáveis documentos, fotos, vídeos, e-mails e escritos digitais que a todo momento são colocados na rede mundial de computadores.

Todos estes arquivos digitais podem ter um enorme valor sentimental para o titular dos bens e para sua família. Além do valor sentimental, estes arquivos podem ter um enorme valor patrimonial (atual ou futuro), como no caso das criptomoedas que se valorizam, canais do YouTube de sucesso e todos os demais tipos de arquivos digitais que por algum motivo possam ter valor econômico.

Ao se indagar sobre o valor sentimental e patrimonial de ditos arquivos, é necessário pensar no que ocorrerá com estes em caso de morte do seu titular, pois conforme se demonstrará, no Brasil, o tema da herança material está bem sedimentado, porém com relação à herança digital ainda é necessário um amplo debate para que haja uma segurança jurídica ao se tratar dos bens do *de cuius* que estão na rede mundial de computadores.

## 2. A HERANÇA DIGITAL

Conforme o artigo 1.784 do Código Civil de 2002, “aberta a sucessão, a herança transmite-se, desde logo, aos herdeiros legítimos e testamentários” (BRASIL, 2002). Esta norma deriva do princípio da *saisine*. Este princípio de origem francesa garante que os bens do falecido sejam transmitidos de forma imediata aos seus herdeiros.

Para saber como será a divisão de bens, é necessário averiguar se houve disposição de última vontade ou testamento, e se existem herdeiros necessários. Caso a pessoa venha a falecer e não haja herdeiros conhecidos ou testamento, os bens da herança, após arrecadação, serão administrados e guardados por um curador, até sua entrega ao sucessor devidamente habilitado ou à declaração de sua vacância (BRASIL, 2002). Depois das diligências de arrecadação e concluído o inventário:

serão expedidos editais na forma da lei processual, e, decorrido um ano de sua primeira publicação, sem que haja herdeiro habilitado, ou penda habilitação, será a herança declarada vacante.

[...] A declaração de vacância da herança não prejudicará os herdeiros que legalmente se habilitarem; mas, decorridos cinco anos da abertura da sucessão, os bens arrecadados passarão ao domínio do Município ou do Distrito Federal, se localizados nas respectivas circunscrições, incorporando-se ao domínio da União quando situados em território federal.

Parágrafo único. Não se habilitando até a declaração de vacância, os colaterais ficarão excluídos da sucessão.

Art. 1.823. Quando todos os chamados a suceder renunciarem à herança, será esta desde logo declarada vacante (BRASIL, 2002).

Por sua vez, se houver testamento e existirem herdeiros necessários, ou seja, cônjuge, descendentes (filho, neto, bisneto etc.) e ascendentes (pai, avô, bisavô etc.), o testador somente poderá dispor de metade dos seus bens, conforme preceitua o artigo 1.789 do Código Civil (BRASIL, 2002). Se não houver nenhum herdeiro necessário, o testador pode dispor da totalidade da sua herança, de forma que poderá escolher quem irá receber sua herança da maneira que lhe for mais conveniente.

Nesse contexto, após a morte do *de cuius* é necessária uma ampla averiguação do seu patrimônio para analisar como será realizada a partilha da herança. Porém, neste patrimônio pode haver dois tipos de bens, os suscetíveis e os insuscetíveis de apreciação econômica. Nesta situação, os bens possíveis de serem valorados economicamente comporão a herança, estabelecendo direitos hereditários.

Por sua vez, aos bens insuscetíveis de valoração econômica prevalecerá a vontade do falecido, de forma que a destinação almejada pelo falecido deverá ser observada e cumprida. Porém, se não existir expressão de vontade com relação aos bens insuscetíveis de valoração econômica, que não raras vezes são documentos e/ou arquivos digitais que carregam uma enorme carga afetiva e emocional, a única alternativa, haja vista a lacuna jurídica com relação ao tema, é fazer o uso da via judicial para ter direito ao acesso à herança (GIOTTI; MASCARELLO, 2017, p. 8).

Além desta problemática, existe o fato de que o patrimônio digital do falecido poderá a vir representar um valor tão alto que pode chegar a significar mais de 50% do valor do seu patrimônio total, como no caso de páginas na web, canais de YouTube, ou até mesmo arquivos digitais, como fotos e vídeos, que somente foram valorizados após a morte do *de cuius*.

Nesse sentido, a herança digital é todo o acervo de titularidade do falecido que se encontra no ciberespaço. Portanto, com a atual lacuna jurídica com relação aos bens digitais, que por sua vez não são de fácil valoração econômica, existe a possibilidade cada vez maior de que haja inventários onde o patrimônio não seja averiguado de forma correta ao não ser analisado o valor econômico dos bens digitais. Nesta lógica, poderão existir situações em que a parte resguardada de pleno direito, ou seja, a legítima, não seja respeitada, ocasionando uma divisão injusta do conjunto patrimonial.

Além do valor patrimonial, o acervo digital pode conter informações que guardam consigo um enorme valor sentimental, como fotos e vídeos que se perderão caso não haja o direito ao acesso aos bens digitais do falecido. Ademais, estes arquivos podem ajudar a esclarecer acontecimentos importantíssimos para os herdeiros, como no caso dos motivos ou circunstâncias que podem ter ocasionado a morte de um ente querido. Esta situação ocorreu na Alemanha e o Bundesgerichtshof, que é a mais alta corte de sistema de jurisdição ordinária do país, reconheceu, pela primeira vez, a transmissibilidade da herança digital aos herdeiros dos usuários das redes sociais.

## 2.1 CORTE ALEMÃ RECONHECE A TRANSMISSIBILIDADE DA HERANÇA DIGITAL

No metrô de Berlim, em 2012, ocorreu um acidente que ocasionou a morte de uma garota de 15 anos. As circunstâncias do caso não estavam

esclarecidas e havia uma suspeita de suicídio por problemas ocasionados na escola da adolescente. Ademais, o condutor do transporte ajuizou uma ação contra os pais da jovem em que pleiteava danos morais pelo abalo emocional sofrido em consequência do acidente ocasionado pelo suposto suicídio (MENDES; FRITZ, 2019, p. 192).

Para esclarecer a situação, os pais da falecida tentaram entrar em seu Facebook. Ao perceberem que a rede social tinha transformado a página da jovem em “memorial”, os genitores entraram com uma ação contra a empresa para poder ter acesso a conta da filha. O objetivo do acesso era compreender a causa do falecimento, além de ser uma questão relevante para o processo movido pelo condutor do metrô (MENDES; FRITZ, 2019, p. 193).

A partir deste ponto, não era possível acessar qualquer conteúdo de comunicação privada, como fotos, vídeos ou conversas realizadas pelo ‘Messenger’. Somente o conteúdo compartilhado com o público, que estava disponível para visualização. Conforme o Facebook, quando uma conta é transformada em memorial:

“[...] o conteúdo que a pessoa compartilhou (por exemplo, fotos e publicações) permanece no Facebook e fica visível para o público com o qual foi compartilhado. Caso o titular da conta tenha escolhido um contato herdeiro, esse contato será capaz de controlar quem poderá publicar homenagens na conta transformada em memorial e quem poderá ver essas homenagens.

Em casos raros, consideramos solicitações relativas a conteúdo ou informações adicionais sobre a conta. Você deverá fornecer uma ordem judicial e um comprovante de que é um representante autorizado (por exemplo, um familiar). O envio da solicitação ou o preenchimento da documentação necessária não garante que será possível fornecer a você o conteúdo da conta de um usuário falecido. Além disso, transformaremos a conta da pessoa falecida em memorial após recebermos a solicitação” (FACEBOOK, 2021).

O Facebook, ao negar o acesso, alegou que o fez para preservar a privacidade da adolescente e das pessoas que tinham conversas particulares com ela, de modo que mesmo após a morte, permitir o acesso a sua conta violaria o direito à privacidade das partes.

Ao analisar o caso, o Bundesgerichtshof (Tribunal alemão equivalente ao Superior Tribunal de Justiça do Brasil) verificou que pelo princípio da sucessão universal, os pais assumiriam a posição jurídica da filha na relação contratual estabelecida, com todos seus direitos e deveres. Assim, entendeu-se que o contrato de utilização da plataforma do Facebook existente entre a jovem e a empresa seria transmissível aos herdeiros após a morte (HONORATO; LEAL, 2020, p. 161).

Dessa forma, os genitores tiveram o direito de acessar a conta e se decidiu que as cláusulas previstas nos termos de uso que diminuíssem o direito ao acesso eram abusivas, de maneira que transformar a conta em memorial, na prática, esvaziava o princípio da sucessão universal. Ademais, a viabilização do acesso e administração da conta ao usuário não tem caráter personalíssimo, de modo que o risco das mensagens e arquivos digitais serem vistos seria suportado pelo emissor. Contudo, se eventualmente os documentos digitais e mensagens forem divulgados, e isto cause algum dano a terceiro, nada impede que haja pedido indenizatório pelo dano moral e/ou patrimonial causado (HONORATO; LEAL, 2020, p. 162).

A partir desse contexto, é possível defender que as contas abertas nas redes sociais deveriam ser transmitidas imediatamente aos herdeiros, como ocorre com cartas e informações confidenciais que estão no mundo físico, respeitando dessa forma o princípio da *saisine*.

Porém, caso o titular da rede social não tenha interesse na transmissibilidade a seus herdeiros em caso de morte, deve-se vedar expressamente tal acesso, ou seja, afastar a transmissibilidade via herança do acervo digital. Tal documento deve ser feito – em vida – por meio do testamento ou qualquer outro documento que ateste sua inequívoca intenção (MENDES; FRITZ, 2019, p.195).

À vista do exposto, fica evidente o forte impasse jurídico com relação ao acesso ou não ao acervo digital do *de cuius*. No caso em tela, foi de suma importância que o Poder Judiciário alemão determinasse o direito ao acesso dos pais à conta da filha para esclarecer as circunstâncias da morte da jovem alemã. Nesse contexto, diversos países do mundo já têm se mobilizado para que tais questões não sejam alvo de tantas controvérsias, um destes foi a Espanha, que já aprovou uma lei que determina o que deve ser feito com o patrimônio digital do *de cuius*.

## 2.2 A “LEY ORGÁNICA DE PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES Y GARANTÍA DE LOS DERECHOS DIGITALES” DA ESPANHA

No dia 05 de dezembro de 2018, o Parlamento Espanhol aprovou a “Ley Orgánica de Protección de Datos Personales y Garantía de los Derechos Digitales”, que regulamenta o direito ao testamento digital. Conforme seu artigo primeiro, as pessoas vinculadas ao falecido por razões familiares ou de fato, assim como seus herdeiros, poderão se dirigir à empresa que gerencia a conta do *de cuius* com o objetivo de acessar o seu conteúdo, de maneira que os provedores transmitam instruções que considerem adequadas para o seu uso, destino ou eliminação.

Excepcionalmente o acesso será negado se o falecido tiver expressamente proibido ou se for estabelecido pela lei espanhola. Dessa forma, os herdeiros não poderão eliminar ou realizar nenhuma modificação na conta quando esta for a vontade do morto. Contudo, a referida proibição somente afetará o acesso ao conteúdo que foi expressamente citado, não afetando o patrimônio remanescente.

Em caso de menor falecido ou pessoa com deficiência, o direito ao acesso pode ser exercido pelos seus representantes legais ou pelo Ministério Público, com poderes para deliberar sobre a manutenção ou eliminação das contas digitais. Porém, se houver disposição de última vontade, esta deve ser respeitada.

A partir do exposto, é possível concluir que o tema da herança digital está em ascensão em diversos países do mundo. No caso da Espanha, já se está claro e definido, através da legislação supracitada, como se deve proceder com os bens digitais do falecido, haja vista que a revolução digital chegou em todo planeta e os primeiros impasses jurídico estão aparecendo nesse momento. Nesse contexto, pergunta-se: como está o Brasil em relação ao tema?

## 3. DIREITO AO ACESSO À HERANÇA DIGITAL NO BRASIL

Ao se pensar na herança digital, é necessário analisar o que seria o patrimônio digital. Nesse cenário, a Organização das Nações Unidas para



a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) definiram o patrimônio digital da seguinte forma:

“O patrimônio digital consiste em recursos únicos do conhecimento e expressão humana. Abrange recursos culturais, educacionais, científicos e administrativos, bem como informações técnicas, jurídicas, médicas e outros tipos de informações criadas digitalmente, ou convertida para forma digital a partir de recursos analógicos já existentes. Onde recursos ‘nascem digitais’, não existe outro formato que não o objeto digital.

Materiais digitais incluem textos, bancos de dados, imagens estáticas e em movimento, áudio, gráficos, software e páginas web, dentre uma ampla e crescente variedade de formatos. Eles são geralmente efêmeros e necessitam produção, manutenção e gerenciamento intencional para serem preservados. Muitos desses recursos têm valor e significação duradouros, e, assim, constituem patrimônio que deve ser protegido e preservado para gerações atuais e futuras. Essa herança sempre crescente pode existir em qualquer idioma, em qualquer parte do mundo e em qualquer área do conhecimento ou expressão humana (UNESCO, 2003).

Nesse contexto, evidencia-se a importância da preservação do patrimônio digital. Afinal, conforme demonstrando anteriormente, este acervo pode ser fundamental para resolução de questões jurídicas, pode vir a ser um enorme ativo financeiro, além do enorme valor sentimental para os familiares do ente querido que faleceu.

No Brasil, este tema ainda está pouco desenvolvido. Em 2012, foi proposto um Projeto de Lei pelo deputado federal Jorginho Melo que visava acrescentar ao artigo 1.788, da Lei 10.406/02 (Código Civil), o seguinte parágrafo único: “Serão transmitidos aos herdeiros todos os conteúdos de contas ou arquivos digitais de titularidade do autor da herança” (BRASIL, 2012). Contudo, conforme o recebimento do ofício 245/2019 do Senado Federal, o Projeto de Lei foi arquivado ao final da 55ª legislatura.

Por sua vez, a Lei Federal 12.965, de 23 de abril de 2014, que ficou conhecida como Marco Civil da Internet, estabeleceu em seu artigo 10 que a guarda e a disponibilização dos registros de conexão e de acesso

a aplicações de internet, assim como os dados pessoais e o conteúdo de comunicações privadas, devem atender à preservação da intimidade, da vida privada, da honra e da imagem das partes direta ou indiretamente envolvidas (BRASIL, 2014).

É possível perceber que o Marco Civil da Internet determina que o direito à privacidade seja amplamente respeitado no ciberespaço. Porém, esta Lei não determinou como será o destino da herança digital. Por este motivo, o deputado federal Alfredo Nascimento apresentou o Projeto de Lei 7.742/2017, que visava acrescentar o artigo 10-A à referida Lei, a fim de dispor sobre a destinação das contas de aplicações de internet após a morte de seu titular. A proposta enviada foi a seguinte:

Art. 10-A. Os provedores de aplicações de internet devem excluir as respectivas contas de usuários brasileiros mortos imediatamente após a comprovação do óbito.

§ 1º A exclusão dependerá de requerimento aos provedores de aplicações de internet, em formulário próprio, do cônjuge, companheiro ou parente, maior de idade, obedecida a linha sucessória, reta ou colateral, até o segundo grau inclusive.

§ 2º Mesmo após a exclusão das contas, devem os provedores de aplicações de internet manter armazenados os dados e registros dessas contas pelo prazo de 1 (um) ano, a partir da data do óbito, ressalvado requerimento cautelar da autoridade policial ou do Ministério Público de prorrogação, por igual período, da guarda de tais dados e registros.

§ 3º As contas em aplicações de internet poderão ser mantidas mesmo após a comprovação do óbito do seu titular, sempre que essa opção for possibilitada pelo respectivo provedor e caso o cônjuge, companheiro ou parente do morto indicados no caput deste artigo formule requerimento nesse sentido, no prazo de um ano a partir do óbito, devendo ser bloqueado o seu gerenciamento por qualquer pessoa, exceto se o usuário morto tiver deixado autorização expressa indicando quem deva gerenciá-la (BRASIL, 2017).

Conforme demonstrado acima, as contas seriam mantidas mesmo após a morte do titular, caso houvesse requerimento nesse sentido por

parte dos herdeiros. Ademais, mesmo após a exclusão da conta, os provedores de internet deveriam armazenar os dados e registros das contas pelo prazo de um ano, de forma a possibilitar o resgate de arquivos importantes; e a exclusão da conta dependeria de requerimento aos provedores de aplicações de internet.

A partir da aprovação de Leis, como as citadas anteriormente, seria possível ter segurança jurídica com relação aos bens digitais, após a morte do *de cuius*. Contudo, a PL 7.742/2017 também está arquivada.

Isto demonstra que tal assunto ainda é motivo de debates acalorados e de dúvidas por parte do Legislativo, Judiciário, Executivo e da própria sociedade. Isto ocorre, pois é constante a afirmação de que permitir o acesso a tais bens seria uma afronta à privacidade do falecido e/ou de terceiros.

O direito à privacidade está previsto no art. 5º, inciso X, da CRFB/88, e determina que “são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação” (BRASIL, 1988).

A partir desse contexto, é possível perceber que o direito à privacidade é um direito fundamental que deve ser respeitado. Porém, o mesmo mandamento constitucional determina que a pessoa que teve sua privacidade invadida tem direito à indenização pelo dano ocasionado.

Nesse sentido, é importante salientar que os arquivos digitais podem ter conteúdos íntimos assim como um arquivo físico. Assim sendo, pensemos em cartas e diários que são transferidos aos herdeiros após a morte. Estes documentos podem conter conversas, desejos, pensamentos e todo um mundo de intimidades que a princípio não se desejaria compartilhar com terceiros. Contudo, este patrimônio físico é inteiramente transferido aos herdeiros e estes assumem a responsabilidade de não causar dano a *outrem* por meio destes. A mesma lógica serve para os arquivos digitais, ou seja, é direito dos familiares terem o pleno acesso aos arquivos, desde que não haja documento expresso no sentido contrário.

Dessa forma, se garante que o patrimônio digital não seja perdido ou excluído, além de permitir que o titular da conta, por meio do testamento ou disposição de última vontade, determine se seus bens irão ou não ser compartilhado com terceiros após sua morte.

Se após a transferência dos arquivos digitais houver divulgação de informações que afetem algum direito do morto ou de terceiros, assim como

destacado pelo Bundesgerichtshof, deve-se analisar eventuais indenizações em ação própria, de forma que uma mera possibilidade de dano não pode afetar o direito ao acesso de diversas pessoas que somente querem que as lembranças de um ente querido não sejam apagadas ou que fiquem inacessíveis eternamente. Uma foto ou vídeo de uma criança armazenada em nuvem digital do pai pode vir a ser uma lembrança valiosíssima após a morte do genitor, por exemplo.

Portanto, deve-se autorizar os familiares a terem acesso a todo acervo digital que o falecido deixou, de forma que eventual análise deve ser feita no testamento ou na disposição de última vontade, onde deve ser respeitado o desejo do *de cuius* em sua integralidade. Salienta-se que possibilitar o acesso não é o equivalente a aceitar que as contas sejam administradas livremente ou que tudo o que está nela possa ser divulgado. Assim, fica claro que na era digital é de suma importância que se saiba o destino dos bens digitais após a morte. Conforme demonstrado, a insegurança jurídica ocasionada pela falta de normatização acerca do tema está ocasionando enormes debates e causando sérios transtornos aos herdeiros que buscam o seu direito.

Nesse sentido, o objetivo do trabalho de demonstrar a importância do direito ao acesso aos bens digitais foi alcançado. Dessa maneira, é importantíssimo que o tema seja legislado, dispondo limites e regras para transmissão, e que as pessoas, ainda em vida, determinem o destino dos seus ativos digitais por meio de testamento ou disposição de última vontade.

## CONCLUSÃO

A partir do exposto, é possível verificar que vivemos na era digital. Nesta nova era, que surgiu após final da década de 1960 com o surgimento da internet, o mundo está progressivamente conectado.

Décadas atrás a comunicação, trabalho e lazer se realizavam somente na forma física ou pessoal, através de cartas, atividades manuais e brincadeiras *offline*. Hoje, com a revolução da internet, o trabalho é no computador, as comunicações são por redes sociais e o lazer é no serviço de streaming com o melhor catálogo de filmes e séries.

Logo, é visível que o mundo do século XXI está *on-line* e as pessoas guardam uma infinidade de arquivos e documentos no ciberespaço, seja pela essência do bem, seja pela praticidade de armazenamento.

Nesse contexto, é importante o debate acerca do futuro deste patrimônio digital em caso de morte do seu titular, afinal, estes bens podem ser de grande valor sentimental e/ou patrimonial, atualmente ou no futuro.

Conforme demonstrado, a corte alemã no julgamento do BGH III ZR 183/17, DE 12.07.2018 e o Parlamento Espanhol na Lei de “Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales” já se posicionaram sobre o tema e concluíram que os herdeiros têm direito ao acesso à herança digital. Ademais, com relação ao direito à privacidade, solucionaram a questão ao afirmar que se houver divulgação de informações que afetem algum direito do morto ou de terceiros deve-se analisar eventuais indenizações em ação própria, de forma que uma mera possibilidade de dano não pode afetar o direito ao acesso à herança digital.

A herança digital é todo acervo de titularidade do falecido que se encontra no ciberespaço. No Brasil, os Projetos de Lei 4.099/12 e 7.742/17 preveem soluções para a matéria. Contudo, ambos projetos se encontram arquivados e o país se vê com o problema da insegurança jurídica com relação ao tema, além de abrir brechas para injustiças em casos similares.

Nesse sentido, a hipótese do trabalho de que é necessária uma legislação para a herança digital no Brasil foi confirmada, pois sem uma lei para determinar que o princípio da *saisine* seja cumprido, ou seja, que todos os bens sejam transferidos imediatamente após a morte do *de cuius*, os herdeiros incorrem no risco de ficar sem nenhum patrimônio digital do falecido.

Portanto, atingiu-se o objetivo do trabalho que era demonstrar a importância do direito ao acesso aos bens digitais. Dessa forma, é importantíssimo que o tema seja legislado, dispondo limites e regras para transmissão, e que as pessoas, ainda em vida, determinem o destino dos seus ativos digitais por meio de testamento ou disposição de última vontade.

## REFERÊNCIAS

**BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.**

Emendas Constitucionais de Revisão. Brasília: Diário Oficial da União, 05 out. 1988.

**BRASIL. Lei n. 10.406, 10 de janeiro de 2002.** Institui o Código Civil. Brasília: Diário Oficial da União, 11 jan. 2002. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/2002/L10406compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2002/L10406compilada.htm). Acesso em: 10 jan. 2021.

BRASIL. **Lei n. 12.965, de 23 de abril de 2014**. Estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da Internet no Brasil. Brasília: Diário Oficial da União, 23 abr. 2014. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/112965.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/112965.htm). Acesso em: 10 fev. 2021.

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei 4099/2012**. Brasília, 26 jun. 2012. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=548678>. Acesso em: 20 jan. 2021.

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei 7742/2017**. Brasília, 30 maio 2017. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2139508&ord=1>. Acesso em: 20 jan. 2021.

DATAREPORTAL. Global Digital Overview. **Global Digital Insights**. Disponível em: <https://datareportal.com/reports/digital-2021-global-overview-report>. Acesso em: 04 fev. 2021.

ESPAÑA. **Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales**. Madrid, 5 dez. 2018. Disponível em: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2018-16673&p=20181206&tn=1#tx>. Acesso em: 20 jan. 2021.

FACEBOOK. **Como posso solicitar conteúdo da conta do Facebook de uma pessoa falecida?** Disponível em: <https://www.facebook.com/help/123355624495297?helpref=related>. Acesso em: 08 fev. 2021.

GIOTTI, Giancarlo Barth; MASCARELLO, Ana Lúcia de Camargo. Herança digital. In: 5º SIMPÓSIO DE SUSTENTABILIDADE E CONTEMPORANEIDADE NAS CIÊNCIAS SOCIAIS, Cascavel, 2017. **Anais** [...], jun. 2017, p. 1-18. Disponível em: <https://>

[www.fag.edu.br/upload/contemporaneidade/anais/594c139f795e4.pdf](http://www.fag.edu.br/upload/contemporaneidade/anais/594c139f795e4.pdf). Acesso em: 10 fev. 2021.

HONORATO, Gabriel; LEAL, Livia Teixeira. Exploração econômica de perfis de pessoas falecidas: reflexões jurídicas a partir do caso Gugu Liberato. **Revista Brasileira de Direito Civil**. Belo Horizonte, v. 23, p. 155-173, jan.-mar. 2020. Disponível em: <https://rbdcivil.ibd-civil.org.br/rbdc/article/view/523>. Acesso em: 09 fev. 2021.

MENDES, Laura Schertel Ferreira; FRITZ, Karina Nunes. Case report: Corte alemã reconhece a transmissibilidade da herança digital. **Revista de Direito UNIFACS**. Porto Alegre, v. 15, n. 85, p. 188-211, jan.-fev. 2019. Disponível em: <https://revistas.unifacs.br/index.php/redu/article/view/5951/3721> . Acesso em: 02 fev. 2021.

MONTEIRO, Luís. A internet como meio de comunicação: possibilidades e limitações. *In: XXIV CONGRESSO BRASILEIRO DA COMUNICAÇÃO*, Campo Grande, 2001. **Anais [...]**, set. 2001, p. 27-37.

TUERK, Andreas. **Plan your digital afterlife with Inactive Account Manager**. 2013. Disponível em: <https://publicpolicy.googleblog.com/2013/04/plan-your-digital-afterlife-with.html>. Acesso em: 10 fev. 2021.

UNESCO. **Charter on the preservation of the digital heritage**. [S.l.]: UNESCO, 2003. Disponível em: [http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL\\_ID=17721&URL\\_DO=DO\\_TOPIC&URL\\_SECTION=201.html](http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL_ID=17721&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html). Acesso em: 10 fev. 2021.

# GOVERNANÇA MULTINÍVEL E COMPLIANCE APLICADOS ÀS TEORIAS E NORMATIVAS DE DIREITOS HUMANOS

*Betieli da Rosa Sauzem*<sup>50</sup>

*Camila Lemos de Melo*<sup>51</sup>

## INTRODUÇÃO

A crise política e institucional vivenciada pelo Brasil na última década, fundamentalmente pelas notícias de corrupção alarmante no âmbito da Administração Pública nacional, e que se espalhou para as Administrações Públicas regionais (estaduais) e municipais (locais) – não necessariamente nesta ordem –, dá conta de que, no nosso país, há muito tempo se perdeu o sentido de se servir a coisa pública. O bem comum – interesse público –, como finalidade para aqueles que pretendem servir à coisa pública, confunde-se com o interesse particular para estes que ocupam posições políticas – de agentes públicos ou agentes políticos –, bem como para os particulares que com eles se relacionam (CLEMENTEL, 2017).

---

50 Doutoranda e Mestre em Direito pelo Programa de Pós-graduação da Universidade de Santa Cruz do Sul. Pós-Graduada em Direito Processual Público pela Universidade de Santa Cruz do Sul. Graduada em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul. Advogada.

51 Advogada especialista em Compliance e LGPD. Mestranda na Universidade de Santa Cruz do Sul. Graduada em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul.



Dessa forma, a partir desta constatação surge o interesse em se investigar o tema desta pesquisa, questionando-se: como a aplicação tanto da governança multinível como dos mecanismos de *Compliance*, como formas de corroborar a probidade na Administração, pode auxiliar na proteção dos direitos humanos?

O trabalho parte do papel da governança multinível, no âmbito do modelo de federalismo brasileiro – para a concretização dos direitos humanos. Em um segundo momento, analisa-se o conceito dos programas de integridade (*Compliance*) como forma de manutenção e estímulo de práticas que viabilizem os direitos humanos. Por fim, faz-se um estudo sobre os dois institutos dentro dos principais conceitos de Direitos Humanos e dos direitos aplicados pela Carta das Nações Unidas.

Desse modo, visando responder ao problema de pesquisa, utiliza-se as metodologias de abordagem dedutiva e de procedimento hermenêutico, e como técnica de pesquisa bibliográfica, com a análise de legislação e literatura especializada no tema. Como hipótese se apresenta que a partir do estudo realizado é possível dizer que o papel da governança multinível aliada aos programas de *Compliance* mostra-se como uma excelente ferramenta para as entidades empresariais e governamentais na adequação à sistemática de respeito aos direitos humanos.

## 1. O PAPEL DA GOVERNANÇA MULTINÍVEL PARA A CONCRETIZAÇÃO DE DIREITOS HUMANOS

O federalismo é um princípio político fundamental, que apresenta como escopo a unificação de totalidades políticas que sejam diferenciadas em um conjunto de regras comuns, ou seja, tais regras são postas tendo em vista a efetivação de uma colaboração comum entre seus componentes (HESSE, 1998). Destaca-se que a supremacia do Estado Federal, em relação aos estados federados, se revela constitucionalmente de três formas: I) pela adoção de um sistema de repartição de competências entre o Estado Federal e os estados federados; II) por meio da existência de princípios fundamentais para a organização Federal; e III) pela elaboração de um tribunal supremo para ser o guardião da Constituição (BONAVIDES, 1998).

O modelo de Estado federalista apresenta como princípio a união de Estados autônomos, os quais visam formar um sistema comum em uma

nação. Evidencia-se que nos últimos duzentos anos, tal modelo tem sido espelhado nas Constituições dos Estados, com relação à repartição de competências, indicando como base jurídica a Norma Fundamental, em que os entes aceitam tal Norma e, em regra, não deixam de obedecê-la, possuindo apenas os poderes que o diploma lhes assegure (DALLARI, 1968).

Frisa-se, ainda, que o federalismo é uma forma especial de organização político-territorial do poder, o qual tem como objetivo principal o de conciliar a autonomia dos entes federativos com a interdependência entre eles. Nesse sentido, a proposta desse modelo institucional apresenta como base a necessidade de cooperação e colaboração de forma coordenada entre os entes, visto que é pressuposto natural das Federações a existência de embates e heterogeneidades – culturais, sociais, econômicas e políticas – que necessitam ser consideradas durante o processo de decisão coletiva. Portanto, as temáticas básicas, que qualquer país federativo visa atender, são as formas de geração de possíveis consensos diante das diversidades existentes no âmbito nacional e de como produzir coordenação entre os níveis de governo.

Além disso, é importante mencionar que a Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988, passou a distribuir os poderes de modo mais equilibrado, entre os níveis de governo, adotando um modelo de sistema federativo cooperativo,<sup>52</sup> visando à garantia de uma atuação em que seja possível a colaboração e coordenação – desempenho solidário e conjunto – para a concretização das metas comunitárias, atingindo os objetivos constitucionais. De outro modo, destaca-se que a Constituição de 1988 passou a prever os municípios com *status* de entes federados, os quais são dotados de autonomia.<sup>53</sup> Souza (2005) comple-

---

52 Observa-se que o sistema de cooperação entre os entes federados inicia por meio do reconhecimento de que cada ente possui o dever de colaborar com os demais, visando à orientação, coordenação e o controle do processo político-administrativo. Esse sistema se efetiva através da repartição de competências verticais e se fundamenta na meta em que os governos central, regional e local devem executar as tarefas estatais que tenham como escopo o benefício dos cidadãos, e consequentemente atingindo o interesse público. Ademais, os entes federativos assumem uma cooperação subsidiária, tendo em vista prestar auxílio aos entes menores – que estão mais próximos dos cidadãos – na execução das tarefas que não são possíveis de serem executadas sozinhas (KRELL, 2008.).

53 Para Carvalho Filho (2015, p. 7), a autonomia, no seu sentido técnico-político, significa que os entes que compõem a federação dispõem de capacidade de auto-organização – em

menta que diferente de outras federações a brasileira é composta por um sistema que apresenta três níveis de governo – formando um federalismo trino e *sui generis*, pois no Direito comparado não existe nada idêntico ou semelhante –, tendo em vista que os municípios também passam a ser entes integrantes da federação.

Para entender os países que adotam o sistema federativo é necessário compreender a coordenação federativa, sendo que para o federalismo brasileiro tal questão se tornou central com o advento da Constituição de 1988. Abrúcio e Sydow (2018, p. 48) frisam quatro fundamentos: 1) necessidade de construção de um modelo mais democrático de federalismo, sobretudo quando comparado à trajetória histórica brasileira – autoritária-centralista ou oligárquica-localista –, garantindo maiores espaços de autonomia, negociação, contrapesos e conflitos institucionalizados entre os níveis de governo; 2) existência de um processo inédito de descentralização, pois foi dado *status* federativo aos municípios; 3) criação de um amplo *Welfare State*, em um modelo que combina atuação normatizadora e indutora da União com implementação subnacional das políticas sociais e 4) a Constituição passou a prever formas regionais de organização territorial, contudo sem criar mecanismos de governança adequados.

Com relação à governança, verifica-se que ela não possui o mesmo sentido que a gestão, pois a governança é a função direcionadora e a gestão é a função realizadora. O Tribunal de Contas da União (2020) conceitua a governança como a atividade encarregada de avaliar o ambiente, os cenários, as alternativas, e os resultados atuais e os almejados, tendo em vista o direcionamento da preparação e coordenação de políticas e de planos, os quais sejam alinhados às funções organizacionais e às necessidades das partes interessadas; assim como tem como objetivo o de monitorar os resultados, o desempenho e o cumprimento de políticas e planos, confrontando-os com as metas estabelecidas.

As atividades básicas de gestão se respaldam no planejamento das operações, tendo como base as prioridades e os objetivos estabelecidos, bem como na execução dos planos, que gerem resultados de políticas e serviços, além do controle do desempenho, lidando de modo adequado com

---

que os entes podem criar os diplomas constitutivos, autogoverno –, pois os entes podem organizar o governo e eleger seus dirigentes – e autoadministração –, visto que podem organizar seus serviços.

os riscos. Conseqüentemente, para que as funções de governança – avaliar, direcionar e monitorar – sejam executadas de modo satisfatório, é essencial que sejam aplicados mecanismos de liderança, estratégia e controle. Além disso, evidencia-se que as práticas que garantem a existência das condições mínimas para o exercício da boa governança são: adequação do modelo de governança ao contexto e aos objetivos organizacionais; promoção de cultura de integridade na organização; e garantia de que os líderes possuam, coletivamente, as competências adequadas ao desempenho das suas atribuições (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2020).

Dessa forma, de acordo com as características da Federação, para que seja implementada com sucesso a boa governança no Estado federal – especialmente no que tange aos aspectos de integridade – é necessário que este tenha capacidade para estabelecer mecanismos de controle mútuo e de coordenação entre os níveis de governo (ABRUCIO; FRANZESE, 2007). De tal modo, verifica-se que a *Multi-Level Governance* (governança multinível<sup>54</sup>) pode ser uma ferramenta que auxilie na implementação dos programas de integridade – *compliance* – de forma coordenada e cooperada entre os níveis de governo.

Hooghe e Marks (2002) ressaltam que a governança multinível, preliminarmente, foi idealizada e estudada como um sistema que visava à ocorrência de negociações contínuas entre os governos que estivessem inseridos um dentro do outro em esferas territoriais diferentes, incluindo o supranacional, nacional, regional e local.<sup>55</sup> Por conseguinte, a gover-

---

54 O conceito de governança multinível tem origem na estruturação da União Europeia, em meados da década de 1990, como um sistema político, em um cenário de busca pela inclusão de uma nova instituição política que apresentava vários níveis e jurisdições sobrepostas. Evidencia-se que o marco inicial e a conceituação da governança multinível têm como base o estudo de Gary Marks, denominado de *Structural policy in the European Community* (Política Estrutural na Comunidade Europeia), o qual foi apresentado como uma forma de alternativa possível para a compreensão da dinâmica de integração da comunidade Europeia. Ainda, é importante mencionar que, a partir disso, os estudos voltados para governança multinível se intensificaram no âmbito internacional, os quais se relacionam principalmente com os estudos voltados para o federalismo – visando à inclusão de mais de dois níveis de governos e instituições com maior autonomia (HOOGHE; MARKS, 2002; STEIN; TURKEWITSCH, 2008; PIATTONI, 2009).

55 É importante observar que é na esfera local que se potencializa a ideia de pertencimento, participação ativa da sociedade e de responsabilidade social, e, conseqüentemente, se

nança multinível apresenta como pressuposto o da participação de todos os níveis de governo e governança, tentando a compreensão da relação e diálogo entre os atores públicos e privados na formulação e implementação de políticas em diferentes níveis. Ademais, o conceito de governança multinível traz em seu bojo e visa destacar, especialmente, o aspecto cooperativo das relações intergovernamentais, em oposição aos aspectos conflituosos e competitivos.

Consequentemente, vislumbra-se que os aspectos da governança multinível podem ser utilizados para impulsionar e fortalecer a implementação dos programas de integridade – *compliance* – de modo coordenado e cooperado entre os níveis de governo. Ressalta-se, ainda, que a necessidade da implementação desses programas, especialmente em âmbito local, se justifica pela necessidade de que sejam estabelecidas uma série de medidas internas que permitam a minimização e a prevenção de riscos de violação às leis e aos princípios da Administração Pública. Ou seja, por ser o âmbito municipal o mais próximo da população e da realidade local, é onde se deve iniciar a busca por valores e a promoção de adequações nas condutas que atendam à ética, transparência, responsabilização, boa-fé, lealdade, boa governança e princípios da Administração Pública, isto é, viabilizando e concretizando direitos humanos. Desse modo, passa-se à análise dos programas de integridade – *compliance*.

## 2. PROGRAMAS DE INTEGRIDADE (COMPLIANCE)

A palavra “*Compliance*” vem do verbo em inglês “*to comply*”, que significa agir de acordo com uma ordem, um conjunto de regras ou um pedido. O Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) conceitua o instituto como um conjunto de medidas internas que permite prevenir ou minimizar os riscos de violação às leis decorrentes de atividade praticada por um agente econômico e de qualquer um de seus sócios ou colaboradores (CADE, 2016).

---

impulsiona o processo decisório em razão da sua proximidade, produzindo inúmeros benefícios. Verifica-se, ainda, que as estratégias do poder local que são bem-sucedidas apresentam como base maior a abertura dos processos decisórios para a população (HERMANY, 2007).

No exterior, o *Compliance* possui amadurecimento e repercussão há décadas. Mas no Brasil, embora já incipiente com a necessidade de adoção de *controles internos*, conforme determinava a Lei 9.613/1998, de Lavagem de Capitais, ganhou bastante destaque a partir da Lei 12.846/2013, popularmente conhecida como Lei Anticorrupção, e mais ainda com as revelações de escândalos nas relações corporativas privadas e do poder público, notadamente com a chamada "operação Lava Jato", iniciada em 2014.

Desde então, os holofotes lançam luzes ao instituto. No mundo corporativo, cada vez mais competitivo, é possível que se sobressaia o negócio de adotar condutas de *Compliance* e boa governança. As boas práticas devem ser estimuladas, ao passo que as condutas que não apenas violem a lei, mas que contrariem valores éticos, devem ser punidas interna ou externamente, inclusive resultando em abalo à reputação da empresa.

Assim, para o ambiente corporativo, *Compliance* está relacionada à conformidade e à integridade corporativa. Ou seja, significa estar alinhado às regras da empresa, que devem ser observadas e cumpridas atentamente.

Porém, essas regras podem variar de acordo com as atividades desenvolvidas pela empresa e não se resumem apenas a casos de corrupção – elas podem envolver obrigações trabalhistas, fiscais, regulatórias, concorrenciais, entre outras. Estar em conformidade com tais regras é do que se trata a expressão “*estar em compliance*”, que também se refere aos controles internos e de governança corporativa.

O conceito de *Compliance* ganha densidade por valorizar condutas como honestidade, lealdade, responsabilização, transparência e boa-fé. Mais do que comportamento temporário, é uma cultura a ser vivenciada pela empresa, que a encoraje não só a cumprir as normas legais, mas que estimule o alto escalão e os colaboradores a perceberem os benefícios que se originam da prática de tais comportamentos éticos. Nesse sentido, é que se estimula que empresas criem em seus programas normas até mais rígidas que a própria lei.

Todavia, como dito, é preciso implantar uma cultura, e não apenas adequações formais que permitam à corporação dizer que está em conformidade. É por isso que se diz que a efetividade de um programa depende do comprometimento da alta administração (*tone at the top*), com avaliação de riscos, auditoria independente e procedimentos bem definidos, com canais de denúncias e treinamentos de seus funcionários, com constantes

monitoramentos de não conformidade e da efetividade de sua implantação. Esse programa necessariamente passa por um rotineiro mapeamento de riscos e previsão de medidas a serem adotadas para sua mitigação e controle (CARVALHO, 2020).

Em suma, entende-se por *Compliance* o conjunto de medidas e procedimentos com o objetivo de evitar, detectar e remediar a ocorrência de irregularidades, fraudes e corrupção. Adotar posturas éticas está entre as principais preocupações de uma corporação que almeja o sucesso, seja uma empresa privada, de capital aberto, instituições associativas e a própria administração pública.

O tema é umbilicalmente ligado à governança corporativa, conforme se extrai do conceito dado pelo Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC): Governança corporativa é o sistema pelo qual as empresas e demais organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo os relacionamentos entre sócios, conselho de administração, diretoria, órgãos de fiscalização e controle e demais partes interessadas.

As boas práticas de governança corporativa convertem princípios básicos em recomendações objetivas, alinhando interesses com a finalidade de preservar e otimizar o valor econômico de longo prazo da organização, facilitando seu acesso a recursos e contribuindo para a qualidade da gestão da organização, sua longevidade e o bem comum.

A adoção do *Compliance* revela o comprometimento de uma empresa em criar sólido alicerce na gestão de seu negócio, voltadas ao comportamento ético e honesto, demonstrando que sua função social também integra a percepção de que a sociedade, como um todo, será beneficiada – e não apenas sócios, colaboradores, clientes e acionistas.

Partindo desse pressuposto, não é difícil perceber que o *Compliance* vem ganhando espaço em uma sociedade que prefere prestigiar comportamentos preventivos e honestos, demonstrando que condutas que contrariem tal perspectiva devem ser desestimuladas e rechaçadas, umbilicalmente ligados à proteção dos direitos humanos.

Fazendo um apanhado histórico, tem-se que o instituto do *Compliance* surgiu no início do século 20, com a criação do Banco Central dos Estados Unidos (FED), com o objetivo de fomentar um ambiente financeiro mais flexível, seguro e estável. Sendo que na década de 1970 foi criada nos EUA a Lei Anticorrupção Transnacional, conhecida como a

Foreign Corrupt Practices Act (FCPA) —, a qual endureceu as penas para organizações americanas envolvidas em atos de corrupção no exterior. Na época, foi descoberto envolvimento de empresas privadas e governos em esquemas de corrupção. Com o alvoroço, as companhias se viram na necessidade de adotar as práticas dos programas de *Compliance* para melhorar suas imagens e para que tivessem melhor recepção nos mercados americano e internacional.

Tratando-se então do histórico de legislações referentes ao instituto em comento, tem-se que o *Compliance* surgiu a partir da legislação americana, primeiramente com a criação da *Prudential Securities*, em 1950, a regulação da *Securities and Exchange Commission* (SEC), em 1960, e a criação do *Foreign Corrupt Practices Act* (FCPA), em 1977. E cerca de 25 anos depois, o Reino Unido criou o *Bribery Act* (UKBA). Em 2013, foi a vez de o Brasil criar a Lei 12.846, mais conhecida como Lei Anticorrupção.

Cabe ressaltar que no Brasil o segmento ganhou destaque inicialmente em 1992, no início da abertura do mercado nacional para as empresas estrangeiras. Na época, o País se adequou aos padrões éticos de combate à corrupção. A ação foi necessária devido à crescente competitividade entre empresas transnacionais.

O Brasil voltou a abordar o tema, em 2013, com a descoberta de esquemas de corrupção envolvendo empresas públicas e privadas, bem como agentes públicos. A operação Lava-Jato foi iniciada nessa época e abordou lavagem de dinheiro e, posteriormente, desvios de verbas públicas de empresas como a Petrobras (que tem capital público e privado).

Atualmente, a empresa petrolífera brasileira é referência no uso de *Compliance*. Em 2014, a Petrobrás criou a Diretoria de Governança e Conformidade e o Programa Petrobras de Prevenção da Corrupção (PPPC), setor que cuida das políticas da empresa.

A lei brasileira anticorrupção define a responsabilidade da pessoa jurídica por atos contra a administração pública. Tais atos incluem oferecer vantagem a agentes públicos, financiar ou custear a prática de atos ilícitos e ocultar interesses ou a identidade dos beneficiários destes atos. A lei anticorrupção também define penalidades, como a perda de bens, suspensão de atividades, proibição de receber incentivos e doações, entre outras.

Com tudo isso, ficou ainda mais evidente a necessidade de prevenir, detectar e punir a ocorrência de irregularidades nas companhias, bem



como de incentivar as práticas de boa governança e de integridade também relacionadas com os Direitos Humanos. Para que esta ideia se concretize, se faz necessário: garantir o comprometimento da alta direção; criar códigos de conduta e procedimentos; treinar funcionários; mudar estratégias de comunicação e controles internos; desenvolver novas avaliações e gestão de riscos; criar canais de denúncias; monitorar de forma contínua, com investigações internas, *due diligence* e medidas disciplinares (CARVALHO, 2020).

Dessa forma, ressalta-se que além de necessário se faz imprescindível a aplicação e o fomento das práticas de boa governança e de *Compliance* no âmbito público e privado, nos mais diversos níveis de governo – pelos ideais da governança multinível –, conforme estabelecido pelo federalismo cooperativo, com o intuito de buscar orientações dentro da base dos direitos humanos.

### 3. OS DIREITOS HUMANOS APLICADOS

Entende-se por Direitos Humanos o conjunto de declarações e de enunciados jurídicos superiores aos demais direitos. São direitos que nascem com o homem, pois fazem parte da dignidade que lhe é intrínseca, trata-se, portanto, de direitos fundamentais, pois sem eles seria impossível considerar a existência humana (GORCZEWSKI, 2009). A proteção e o reconhecimento dos Direitos Humanos na ordem jurídica são de elevada importância para a humanidade, vez que, ainda que a dignidade seja preexistente ao Direito, o seu reconhecimento por parte da ordem jurídica constitui requisito indispensável para que esta possa ser tida como legítima.

O fato de existir organizações capazes de proteger os direitos do homem deve ser amplamente divulgado, haja vista que amparam os direitos inerentes aos seres humanos tanto em âmbito nacional como internacional (PIOVESAN, 2006). Portanto, direitos humanos são primários da ordem moral e jurídico-positiva, e tem como origem a própria existência da vida humana, uma vez que são direitos independentes de uma ordem de autoridade política, de um Estado (FERNÁNDEZ LARGO, 2006).

Um breve conceito de direitos humanos pode ser dado por Bobbio:

[...] direitos humanos são coisas desejáveis, isto é, fins que merecem ser perseguidos, e de que, apesar de sua desejabilidade, não foram ainda todos eles (por toda a parte e em igual medida) reconhecidos; e estamos convencidos de que lhes encontrar um fundamento, ou seja, aduzir motivos para justificar a escolha que fizemos e que gostaríamos fosse feita também pelos outros, é um meio adequado para obter para eles um mais amplo reconhecimento (2004, p. 32).

Percebe-se, dentre os diversos conceitos, que a busca da proteção dos Direitos Humanos é incessante e imperiosa, na medida em que contribui para a concretização da justiça social e dos ideais democráticos.

Assim, na condição de reivindicações morais, os direitos humanos nascem quando devem e podem nascer. Conforme Bobbio, em seu livro *A Era dos Direitos*, os direitos não nascem todos de uma vez e nem de uma vez por todas (BOBBIO, 2004).

Sendo assim, pode-se dizer que os direitos humanos são fins que merecem ser perseguidos, mas que apesar de sua anseabilidade, ainda não foram no todo reconhecidos. São direitos que se modificam ao longo da história humana, mas que não são fundamentais por natureza, tendo em vista que o que parece fundamental em determinada época histórica não será fundamental em outra (BOBBIO, 2004).

Pode-se afirmar que os direitos humanos são constituídos de uma racionalidade de resistência, na medida em que traduzem os processos de luta pela dignidade humana no decorrer da história e, assim, tratam-se de uma construção consciente, a qual assegura a dignidade da pessoa humana a fim de evitar sofrimentos face à brutalidade do próprio homem. Nessa seara, Norberto Bobbio afirma que os direitos humanos são coisas desejáveis, causas que merecem serem conquistadas, mas que ainda não foram reconhecidas (BOBBIO, 2004).

Conforme o Conselho Nacional de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas, os princípios orientadores dos direitos humanos têm como base três pilares: proteger, respeitar e reparar. Dessa forma, tem-se que todas as empresas possuem o dever de respeitar os direitos humanos, efetuar o cumprimento das legislações aplicáveis e respeitar um padrão ético.

Através do *Compliance*, das práticas de boa governança e da governança multinível, com os instrumentos adequados, é possível usufruir de medidas do mais alto padrão nacional e internacional de proteção aos direitos humanos e, com isso, além das melhorias possíveis no programa, tanto empresas como o setor público podem aumentar os rendimentos e reduzir os riscos (SILVA, 2020).

#### 4. CONCLUSÃO

Os princípios da boa governança, bem como os programas de integridade estão altamente interligados com a aplicação fundamental dos Direitos Humanos, tanto nas relações privadas quanto no âmbito das relações públicas, principalmente no que tange à internacionalização dos direitos humanos, considerando o reconhecimento e a proteção destes no âmbito internacional (GORCZEVSKI, 2009).

Assim, levando em conta que os programas de integridade buscam confeccionar uma organização de tal maneira que seja capaz de prevenir e de detectar condutas criminosas/ilegais e, também, promover uma cultura que encoraje o cumprimento das normativas legais e a manutenção para o exemplo e fomento de uma conduta ética, estes conceitos estão ligeiramente interligados com os conceitos e princípios aplicados aos direitos humanos.

As práticas de *Compliance* e de boa governança estão umbilicalmente correlacionadas com o fomento dos Direitos Humanos, pois pressupõem o reconhecimento de padrões éticos como balizas das estratégias organizacionais tanto no âmbito público como no âmbito privado, bem como nas tomadas de decisões das empresas e de seus representantes e dos governos.

Desse modo, juntamente com as práticas salutaras da governança multinível e dos programas de integridade, a criação e implementação destes de forma efetiva e humanizada fomentam a concretização e a promoção dos direitos humanos nos mais diversos níveis de governo – federal, estadual e municipal –, tendo em vista a necessidade do agir conjunto e cooperado, conforme preceitua o modelo de federalismo adotado pelo Brasil. Nesse sentido, o Conselho da ONU, no ano de 2011, fez a Declaração dos Princípios Orientadores sobre Empresas e Direitos Humanos com o

intuito de corroborar as boas práticas no âmbito empresarial e, também, aplicável à gestão de governos.

Portanto, tem-se o reconhecimento destes programas no âmbito da proteção internacional dos direitos humanos, por meio do fomento do aumento da produtividade de modo sustentável e, principalmente, íntegro e ético. Confirmando a hipótese de que é possível dizer que o papel da governança multinível aliada aos programas de *Compliance* mostram-se como uma excelente ferramenta para as entidades empresariais e governamentais na adequação à sistemática de respeito aos direitos humanos.

## REFERÊNCIAS

- ABRÚCIO, Fernando Luiz; FRANZESE, C. Federalismo e Políticas Públicas: O Impacto das Relações Intergovernamentais no Brasil. *In: ARAÚJO, Maria Fátima Infante; BEIRA, Lígia (org.). **Tópicos de Economia Paulista para Gestores Públicos**. São Paulo: FUNDAP, 2007.*
- ABRÚCIO, Fernando Luiz; SYDOW, Cristina. Federalismo e Governança Multinível em Regiões Metropolitanas: O Caso Brasileiro. *In: CARNEIRO, José Brasiliense; FREY, Klaus. **Governança Multinível e desenvolvimento regional sustentável: Experiência do Brasil e da Alemanha**. Pinheiros: Oficina municipal, 2018.*
- BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. 9. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2004.
- BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.
- CARVALHO, André Castro. **Manual de Compliance**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 19. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.
- CLEMENTAL, Fabiano Kingeski. **A natureza jurídica da probidade administrativa: em busca da sua densificação jurídica**. 2017. Tese

(Doutorado) – Programa de Pós-graduação da PUC-RS, Porto Alegre.

CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA.

**Guia Programas de Compliance:** orientações sobre a estruturação e benefícios da adoção dos programas de compliance concorrencial. Brasília: CADE, 2016.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **O Estado federal.** Rio de Janeiro: Ática, 1968.

GORCZEWSKI, Clovis. **Direitos Humanos, Educação e Cidadania:** conhecer, educar, praticar. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2009.

HERMANY, Ricardo. O princípio da subsidiariedade e o direito social de Gurvitch: ampliação das competências municipais e a interface com a sociedade. *In:* LEAL, Rogério Gesta; REIS, Jorge Renato dos (org.). **Direitos sociais & políticas públicas:** desafios contemporâneos. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2005. t. 5.

HESSE, Konrad. **Elementos de Direito Constitucional da República Federal da Alemanha.** Trad. Luís Afonso Heck. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1998.

HOOGHE, Liesbet; MARKS, Gary. Types of Multi-Level Governance. **Les Cahiers européens de Sciences Po.** n. 3, 2002.

KRELL, Joachim Andreas. **Leis de normas gerais, regulamentação do Poder Executivo e cooperação intergovernamental em tempos de Reforma Federativa.** Belo Horizonte: Fórum, 2008.

PIATTONI, Simona. Multi-level governance in the EU: does it work? **Globalization and Politics:** A Conference In Honor Of Suzanne Berger, MIT. Cambridge: Massachusetts, 2009.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e Justiça Internacional.** São Paulo: Saraiva, 2006.

SARLET, Ingo Wolfgang. Dignidade da pessoa humana – parte II. *In:* BARRETTO, Vicente de Paulo (coord.). **Dicionário de filosofia do direito.** São Leopoldo: Editora Unisinos, 2006, p. 223.

- SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e Direitos Fundamentais na Constituição Federal de 1988**. 9. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011.
- SILVA, R. M.; MOREIRA, F.O.G. Compliance para proteção dos direitos humanos em empresas. **Homa Pública – Revista internacional de derechos humanos y empresas**. Juiz de Fora, 2020.
- SOUZA, Celina. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. **Revista de Sociologia Política**. Curitiba, n. 24, p. 105-121, jun. 2005.
- STEIN, Michael; TURKEWITSCH, Lisa. The concept of multi-level governance in studies of federalism. *In: **International Political Science Association*** – International Conference “International Political Science: New Theoretical and Regional Perspectives”. Montréal: Concordia University, 2008.
- TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Referencial Básico de Governança Organizacional**: para organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU. 3. ed. Brasília: TCU, 2020.
- FERNÁNDEZ-LARGO, Antonio Osuna. **Pilares para a fundamentação dos direitos humanos**. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2006.

# DISCRIMINAÇÃO E INTERSECCIONALIDADE

*Kátia Rocha Cunha Lima*<sup>56</sup>

## INTRODUÇÃO

Sem pretender o esgotamento dos temas, tendo em vista a complexidade e extensão das questões que os envolvem, o presente artigo tem como meta trazer à reflexão dos leitores sobre a relevância quanto ao reconhecimento das interseccionalidades presentes em determinados grupos vulneráveis, objetivando o enfrentamento eficaz das múltiplas discriminações sofridas.

O presente artigo traz ainda a abordagem sobre a necessidade da implementação de políticas públicas atendendo às peculiaridades desses grupos, notadamente a codificação do Direito Antidiscriminatório para uma maior otimização na aplicação das leis materiais e processuais, bem como especialização deste ramo da Ciência Jurídica.

## 1. DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA

O filósofo prussiano Immanuel Kant, em sua obra *Fundamentos da Metafísica dos Costumes*, sintetizou de forma singular o sentido da dignidade humana, ao expressar que “... o homem, e, duma maneira geral, todo o ser racional, existe como fim em si mesmo, não só como meio para o uso

---

56 Advogada graduada em 1991 com atuação nas áreas trabalhista e defesa do consumidor. Pós-graduada em Direito do Trabalho, Processo do Trabalho e Previdenciário, pós-graduada em Direito Processual Civil e pós-graduada em Direito Constitucional.

arbitrário desta ou daquela vontade”(KANT, 2007, p.67), significando que o homem, como ser dotado de razão, não pode servir de meio para a satisfação dos anseios de outrem, como uma moeda de troca ou mercadoria apreçada. Todas as pessoas possuem dignidade, por se tratar de um valor intrínseco de qualquer criatura racional.

As pessoas são dotadas de dignidades, na medida em que têm um valor intrínseco. Desse modo, ressalta Kant, deve-se tratar a humanidade, na pessoa de cada ser, sempre como um fim em si mesmo, nunca como um meio. Adiciona Kant que a autonomia é a base da dignidade humana e de qualquer criatura racional (PIOVESAN, 2021).

No mesmo seguimento, Barroso (2010, p. 18), discorrendo sobre a dignidade da pessoa humana, a partir da ótica kantiana, assinala que:

O tratamento contemporâneo da dignidade da pessoa humana incorporou e refinou boa parte das ideias expostas acima que, condensadas em uma única proposição, podem ser assim enunciadas: a conduta ética consiste em agir inspirado por uma máxima que possa ser convertida em lei universal; todo homem é um fim em si mesmo, não devendo ser funcionalizado a projetos alheios; as pessoas humanas não têm preço nem podem ser substituídas, possuindo um valor absoluto, ao qual se dá o nome de dignidade.

A definição de Sarlet (2001, p. 60) sobre o tema é bastante esclarecedora:

Temos por dignidade da pessoa humana a qualidade intrínseca e distintiva de cada ser humano que o faz merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade, implicando, neste sentido, um complexo de direitos e deveres fundamentais que assegurem a pessoa tanto contra todo e qualquer ato de cunho degradante e desumano, como venham a lhe garantir as condições existenciais mínimas para uma vida saudável, além de propiciar e promover sua participação ativa e co-responsável nos destinos da própria existência e da vida em comunhão com os demais seres humanos.



A dignidade da pessoa humana constitui princípio constitucional, juntamente com os direitos e garantias fundamentais, sendo o suporte axiológico do ordenamento jurídico, ou seja, a base matriz de irradiação de justiça e valores éticos:

Com a Carta democrática de 1988, a dignidade da pessoa humana, bem como os direitos e garantias fundamentais vêm a constituir os princípios constitucionais que incorporam as exigências de justiça e dos valores éticos, conferindo suporte axiológico a todo sistema jurídico brasileiro. A esse raciocínio se conjuga o princípio da máxima efetividade das normas constitucionais, particularmente das normas concernentes a direitos e garantias fundamentais, que hão de alcançar a maior carga de efetividade possível — este princípio vem a consolidar o alcance interpretativo que se propõe relativamente aos parágrafos do artigo 5º do texto (PIOVESAN, 1998, p. 2).

Com efeito, a dignidade da pessoa humana foi erigida pela Constituição Federal brasileira como princípio fundamental, com a finalidade de garantir a todo ser humano direitos essenciais que podem ser exigidos tanto da sociedade e instituições privadas, quanto do poder público, uma vez que constitui o centro axiológico de todo sistema jurídico.

No Brasil, a dignidade da pessoa humana encontra-se inserida na Constituição Federal como fundamento da República Federativa do Brasil no título I “DOS PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS”, conforme artigo 1º, III, e, portanto, erigida a direito fundamental.

## 2. DIREITO À IGUALDADE

A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, com origem a partir da Revolução Francesa (1789-1799), pode ser considerada o primeiro passo para a concepção do caráter universal dos direitos humanos da Era Contemporânea. Embora tenha sido um documento com poder normativo apenas na França, teve bastante influência no reconhecimento dos direitos humanos em diversas nações que o seguiram e na formação de suas constituições, visto que trouxe para conhecimento da comunidade internacional a aplicação dos princípios da igualdade, liberdade e fraterni-

dade, fomentados pelo referido movimento revolucionário, ao proclamar, dentre outros temas, que “*Os homens nascem e permanecem livres e iguais em direitos*”.

A doutrina atual considera que, a partir desse documento histórico, houve o fortalecimento do princípio da igualdade. Assim, após a visão holística preconizada por Kant sobre a dignidade da pessoa humana, a percepção do direito à igualdade foi intensificada com a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão.

Por sua vez, a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, formulada pela ONU após a Segunda Grande Guerra em razão das atrocidades praticadas pelo Nazismo e como repúdio ao positivismo jurídico puro, foi o documento que externou com mais precisão o sentido de igualdade universal entre as relações humanas.

A partir de então é possível dizer que a adequada compreensão sobre o conceito de dignidade é condição necessária para se atingir o entendimento sobre o direito à igualdade em sua plenitude, na medida em que a dignidade é igual para todo ser humano, ainda que não haja reconhecimento social, posto que atributo inerente à própria condição humana.

O grande legado do pensamento kantiano para a filosofia dos direitos humanos, contudo, é a igualdade na atribuição da dignidade. Na medida em que a liberdade no exercício da razão prática é o único requisito para que um ente se revista de dignidade, e que todos os seres humanos gozam dessa autonomia, tem-se que a condição humana é o suporte fático necessário e suficiente à dignidade, independentemente de qualquer tipo de reconhecimento social (CUNHA, 2005, p. 86).

Nesse seguimento, a igualdade é corolário lógico da dignidade, sobretudo porque existe igualdade na dignidade de cada um, e por isso independe do reconhecimento de outro ser humano para existir.

Além da compreensão da existência do estreito vínculo entre dignidade e igualdade, a abordagem do princípio da igualdade requer a distinção entre igualdade material e formal para uma melhor compreensão sobre os aspectos relacionados ao princípio da isonomia e discriminação.

Conceituando igualdade formal, se pode afirmar que é aquela que não estabelece distinção entre os indivíduos, e, portanto, todos que estiverem em idênticas condições devem receber tratamento semelhante. Sua expressão maior em nosso ordenamento jurídico interno encontra-se prevista no caput do artigo 5º, da CRFB, segundo o qual: “Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade...” (BRASIL, 1988).

Exemplificando a igualdade formal na Constituição Federal, apontamos o direito de não ser submetido à tortura nem a tratamento desumano ou degradante (art. 5º, III), direito à herança (art. 5º, XXX) e o direito à livre manifestação do pensamento (art. 5º, IV).

Diversamente, há situações em que a distinção deve ser aplicada, a fim que a igualdade material ou substancial seja atingida, conforme célebre frase aristotélica: “Devemos tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais, na medida de sua desigualdade.”

Assim, a igualdade material, também chamada de substancial, consiste em adotar políticas públicas, especialmente através de legislações, com o objetivo de reduzir as diferenças entre os indivíduos e favorecer a inclusão social de grupos de pessoas que se encontrem em vulnerabilidade.

Com efeito, a isonomia refere-se à igualdade formal, ou seja, aquela em que há paridade quanto à aplicação das normas existentes, enquanto que o objeto da igualdade material ou substancial é a equiparação através de leis e políticas públicas, com o escopo de promover a igualdade das condições sociais.

[...] objeto da isonomia é a igualdade de normas, enquanto que as chamadas liberdades materiais têm por objetivo a igualdade das condições sociais. No primeiro caso, a igualdade é um pressuposto da aplicação concreta da lei; ao passo que, no segundo, ela é uma meta a ser alcançada, não só por meio de leis, mas também pela aplicação de políticas ou programas de ação estatal. Não há, pois, por que se pretender apagar ou escamotear as desigualdades sociais de fato entre os homens, com a aplicação da isonomia (COMPARATO, 2005).

Feitas as premissas acima, é possível afirmar que o direito à igualdade decorre do direito à dignidade, tratando-se de um direito nato de todo ser humano, o que significa dizer que o direito à não discriminação também é atributo da condição humana, consoante encontra-se reforçado no artigo 2º da DUDH:

Todos os seres humanos podem invocar os direitos e as liberdades proclamados na presente Declaração, sem distinção alguma, nomeadamente de raça, de cor, de sexo, de língua, de religião, de opinião política ou outra, de origem nacional ou social, de fortuna, de nascimento ou de qualquer outra situação. Além disso, não será feita nenhuma distinção fundada no estatuto político, jurídico ou internacional do país ou do território da naturalidade da pessoa, seja esse país ou território independente, sob tutela, autônomo ou sujeito a alguma limitação de soberania (ONU, 1948).

### 3. DISCRIMINAÇÃO DIRETA E INDIRETA

Conforme conceito do ponto de vista jurídico:

[...] discriminação é qualquer distinção, exclusão, restrição ou preferência que tenha o propósito ou o efeito de anular ou prejudicar o reconhecimento, gozo ou exercício em pé de igualdade de direitos humanos e liberdades fundamentais nos campos econômico, social, cultural ou em qualquer campo da vida pública, conforme a inteligência da Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial e da Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação contra a Mulher (STJ, Resp 1210713-RS 2010/0155536-3.rel. Ministra Regina Helena Costa, pub.DJ 06/03/2008).

Desse modo, práticas discriminatórias são condutas diretas ou indiretas que, em razão de raça, sexo, gênero, etnia ou ideologia, provocam distinção, exclusão, restrição ou preferência, possam obstar ou prejudicar a isonomia do reconhecimento, gozo ou exercício de direitos humanos e liberdades fundamentais.

A discriminação direta é uma das modalidades de violação ao princípio da igualdade. Trata-se de uma modalidade de fácil constatação, pois resulta de um tratamento desigual realizado de forma aberta, através de ofensas a normas e princípios que balizam o direito à igualdade. Esta discriminação ocorre a partir da ofensa dolosa a regras do ordenamento jurídico que estabelecem o cumprimento ao tratamento isonômico, e por isso é também chamada de intencional, pois está relacionada com a vontade do agente causador da ofensa ao direito de igualdade.

Por sua vez, a discriminação indireta, também chamada invisível, consiste em condutas praticadas que levam à discriminação, por consequência. Não é necessário que haja vontade do agente em praticar a discriminação, bastando apenas a ocorrência de determinada conduta ou norma que provoque afronta ao princípio da isonomia, e assim resulte na discriminação do grupo de pessoas. A conduta ou norma tem aparência de neutralidade, contudo, sua aplicação gera o desequilíbrio e afronta a isonomia.

Não obstante possa ser identificada em diversas situações, a discriminação indireta é mais frequente no ambiente de trabalho, em razão de políticas internas de empresas para contratação e promoção de empregados. A situação mais comum se reflete através de regras estabelecidas pelo departamento de recursos humanos ao conduzir processo seletivo, inserindo condições que terminam por provocar a exclusão de determinado grupo de pessoas, ainda que não haja o propósito de discriminar. A discriminação passa a ser a consequência da conduta primária referente a normas de contratação e promoção.

Com efeito, além de normas relativas a contratações e promoções no ambiente laboral, a discriminação indireta também pode se materializar através de atos legislativos e administrativos decorrentes de políticas governamental ou semigovernamental, e que concorram para a exclusão ou prejuízos para determinada categoria de pessoas, ainda que ausente o elemento volitivo.

Toda e qualquer prática empresarial, política governamental ou semi-governamental, de cunho legislativo ou administrativo, ainda que não provida de intenção discriminatória no momento de sua concepção, deve ser condenada por violação do princípio constitu-

cional da igualdade material se, em consequência de sua aplicação, resultarem efeitos nocivos de incidência especialmente desproporcional sobre certas categorias de pessoas (GOMES, 2001, p. 24).

#### 4. TEORIA DO IMPACTO ADVERSO OU DESPROPORCIONAL

A teoria do impacto desproporcional, também chamada de teoria do impacto adverso, encontra vínculo com a discriminação indireta. Na verdade, é com base nesta teoria que se desenvolveu o conceito de discriminação indireta.

A aferição quanto à discriminação indireta praticada tanto na esfera pública quanto na esfera privada foi realizada pelo STF através da Teoria do Impacto Adverso, criada pela doutrina norte-americana (*disparate impact doctrine*). Essa teoria teve origem no *leading case* Griggs v. Duke Power Co., julgado em 1971 pela Suprema Corte norte-americana.

O mencionado caso concreto analisado pela Suprema Corte norte-americana referiu-se ao processo seletivo praticado pela empresa Duke Power Co. para promoção de funcionários, através do qual a empresa os submetia a testes de conhecimentos gerais. Ocorre que, embora a medida adotada tivesse aparência de neutralidade, presumindo-se que o objetivo consistia na promoção meritocrática, prejudicava os funcionários negros, haja vista que estes haviam estudado em escolas segregadas, cujo ensino era de baixa qualidade, e por isso o processo seletivo acabava por beneficiar apenas funcionários brancos que haviam estudado em melhores escolas.

Para promover seus funcionários, uma empresa aplicava testes de conhecimentos gerais. A medida, aparentemente neutra e meritocrática, acabava por beneficiar os trabalhadores que estudaram nas melhores escolas, prejudicando aqueles não brindados com a mesma oportunidade. Ocorre que os funcionários negros eram justamente os que haviam estudado nas escolas de pior qualidade, ou seja, o impacto da medida foi a promoção apenas de funcionários brancos. Isto levou a Suprema Corte a vedar a aplicação do teste (VITORELLI, 2015, p. 83).

Nesse seguimento, as condutas e normas, sobretudo aquelas referentes às políticas públicas de inclusão social, devem observar as consequências dimensionais que podem gerar em determinados grupos, especialmente naqueles grupos historicamente discriminados, ainda que a intenção seja de imparcialidade e sem a intenção de discriminar, a fim de evitar o impacto adverso, e, por conseguinte, a discriminação indireta.

No Brasil, a teoria do impacto desproporcional ou adverso foi inaugurada pelo Supremo Tribunal Federal na resolução da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1946/DF, que tratou da EC nº 20/98. A questão submetida à apreciação judicial referia-se ao artigo 14 inserido pela citada emenda.

O referido dispositivo legal previa que o salário-maternidade teria o limite de R\$ 1.200,00 (um mil e duzentos reais) a ser pago pelo INSS, devendo o empregador complementar o salário, na hipótese de esse valor superar o referido limite, mantendo a integralidade do salário da trabalhadora que estivesse afastada em razão da licença-gestante.

Com efeito, embora representasse uma medida positiva para as mulheres quanto ao pagamento integral do salário-maternidade, por outro lado, acarretava um custo financeiro aos empregadores, e por isso acabava por provocar uma maior resistência para a contratação de mulheres, acarretando o impacto desproporcional, ou seja, o impacto adverso da situação inicialmente pretendida.

Ao julgar procedente a ADI nº 1946/DF, o STF determinou que o artigo 14 da EC 20/98 não poderia mais ser aplicado ao salário-maternidade, declarando que seus efeitos implicariam em retrocesso histórico no tocante à participação das mulheres no mercado de trabalho, uma vez que estaria propiciada a discriminação que a Constituição buscou combater, conforme restou estabelecido no acórdão:

*[...] Na verdade, se se entender que a Previdência Social, doravante, responderá apenas por R\$1.200,00 (hum mil e duzentos reais) por mês, durante a licença da gestante, e que o empregador responderá, sozinho, pelo restante, ficará sobremaneira, facilitada e estimulada a opção deste pelo trabalhador masculino, ao invés da mulher trabalhadora. Estará, então, propiciada a discriminação que a Constituição buscou combater, quando proibiu diferença de salários, de exercício de funções e de critérios de admissão, por motivo de*

*sexo (art. 7º, inc. XXX, da C.F./88), proibição, que, em substância, é um desdobramento do princípio da igualdade de direitos, entre homens e mulheres, previsto no inciso I do art. 5º da Constituição Federal. Estará, ainda, conclamado o empregador a oferecer à mulher trabalhadora, quaisquer que sejam suas aptidões, salário nunca superior a R\$1.200,00, para não ter de responder pela diferença. Não é crível que o constituinte derivado, de 1998, tenha chegado a esse ponto, na chamada Reforma da Previdência Social, desatento a tais conseqüências. Ao menos não é de se presumir que o tenha feito, sem o dizer expressamente, assumindo a grave responsabilidade. [...]*

## 5. INTERSECCIONALIDADE

A renomada advogada e professora Kimberlé Crenshaw foi a primeira a utilizar o termo interseccionalidade, em 1989. Crenshaw desenvolveu esse conceito a partir de casos concretos em que atuou como advogada na defesa dos direitos de mulheres negras nos EUA, utilizando-o para denominar situações em que há o cruzamento ou sobreposições de opressões relativamente ao racismo e sexismo, como é o caso das mulheres negras que, além da discriminação racial, sofrem também a discriminação decorrente do gênero.

Embora Kimberlé Crenshaw tenha sido a percussora da utilização do referido termo, a situação da interseccionalidade já era retratada por feministas negras norte-americanas muito antes, a exemplo de Maria Stewart (1830) e Harriet Jacobs (1860) e Anna Julia Cooper (1982), as quais utilizaram termos semelhantes como “interconectividade” e “identidades multiplicativas”.

Em razão da sobreposição e cruzamento de critérios de discriminação, a interseccionalidade é também chamada de discriminação múltipla, haja vista que esses critérios interagem, implicando numa análise contextualizada, ante a situação-fática complexa em razão da perspectiva quantitativa (mais de um critério) e qualitativa (gênero, idade, sexo, raça, etnia, deficiência, idade).

Discriminação interseccional, como visto, é um conceito que surgiu da percepção da discriminação sofrida por mulheres negras em contraste com a vivida por mulheres negras em contraste com a vivida por mulheres brancas, para cuja análise não se presta a ino-



vação abstrata da proibição de discriminação por sexo. Designada, no âmbito jurídico, sob o conceito amplo e discriminação múltipla faz-se necessário distinguir, no interior do conceito jurídico, a perspectiva quantitativa (discriminação aditiva e composta) da perspectiva qualitativa (discriminação interseccional). Nesse contexto, utiliza-se a expressão “discriminação interseccional” como categoria jurídica que se refere à compreensão da discriminação múltipla como fenômeno original, irreduzível e inassimilável ao somatório de diversos critérios proibidos de discriminação, sejam estes simultâneos ou não. A discriminação interseccional ocorre quando dois ou mais critérios proibidos interagem, sem que haja possibilidade de decomposição deles (comissão Europeia, 2007). A discriminação interseccional implica uma análise contextualizada, dinâmica e estrutural, a partir de mais de um critério de discriminação (RIOS; SILVA, 2015, p. 10).

Nesse contexto, a análise da interseccionalidade deve observar as diversas discriminações que compõem uma mesma realidade de forma concentrada, em razão da coexistência de mais de um critério discriminatório, a exemplo da mulher negra e do homem negro homossexual, e até mesmo mais de dois critérios, como o caso da mulher negra com situação socioeconômica desfavorável e do homem negro homossexual e com deficiência.

O reconhecimento da interseccionalidade é de extrema relevância para que políticas sociais adequadas possam ser desenvolvidas de acordo com as necessidades de grupos vulneráveis, sobretudo grupos historicamente discriminados, como o caso das mulheres negras, e assim potencializar o combate à violação ao princípio da igualdade.

Os denominados grupos historicamente discriminados não constituem espaços isolados de luta. Diferente disso, suas pautas têm muitas convergências. Contudo, costuma-se elegeer sujeitos e objetos, deixando-se de lado o que não está nessa delimitação. Essa tradição de fragmentação dos movimentos sociais e políticos enfraquece suas atuações e compromete suas conquistas, principalmente por não atender a complexidade dos seres que os integram.

É o que vemos com uma mulher negra diante do feminismo hegemônico ou do movimento negro (ASSIS, 2020, p. 376).

No Brasil, o caso Alyne da Silva Pimentel Teixeira versus Brasil configurou um caso de discriminação interseccional. Alyne era mulher negra e de classe socioeconômica desprivilegiada. Quando estava no sexto mês de gestação, buscou assistência médica na rede pública em Belford Roxo (RJ), em razão de fortes dores abdominais, quando foi medicada com analgésicos que não surtiram efeitos. Retornando ao hospital, foi constatada a morte do nascituro. Em seguimento, foi submetida à cirurgia e embora tivesse sido recomendada a sua transferência para outro hospital, em razão do agravamento do seu estado clínico, a demora da sua remoção e falta de atendimento adequado e imediato causaram sua morte em 14 de novembro de 2002, em decorrência de hemorragia digestiva resultante do parto do feto morto.

Em razão do seu óbito e falta de solução pelo Judiciário brasileiro em tempo razoável, a mãe de Alyne, Maria de Lourdes da Silva Pimentel, submeteu o caso à apreciação do Comitê CEDAW da ONU, o qual, em 2011, decidiu pela responsabilização do Estado brasileiro por falta de prestação ao atendimento médico adequado desde o início das intercorrências na gravidez de Alyne. Para o CEDAW, é direito básico da mulher a assistência à saúde uterina e ao ciclo reprodutivo, e por isso a falta dessa assistência consiste em discriminação, por tratar-se de questão exclusiva da saúde e da integridade física feminina.

Embora o CEDAW tenha determinado que o Estado brasileiro indenizasse a família de Alyne Teixeira e apresentado recomendações a serem adotadas no serviço público de saúde do Brasil, para melhorias no atendimento de gestantes, a falta de obrigatoriedade dessa decisão obstou seu cumprimento.

A representação promovida pela mãe de Alyne teve como fundamento o descumprimento do art. 2º, alínea “c” e do artigo 12, da Convenção para Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres e foi acolhida pelo Comitê.

O Comitê CEDAW decidiu, em síntese, que o Estado brasileiro violou as obrigações do artigo 12 (acesso à saúde), artigo 2º, c (acesso à justiça), juntamente com o artigo 1º da Convenção,

lidos em conjunto com as Recomendações Gerais nº 24 e 28 da CEDAW. Ele considerou o Brasil responsável: pela falha no monitoramento das instituições privadas no que se refere aos serviços médicos por elas prestados; pela falha no atendimento às necessidades de saúde específicas de Alyne; pela falha em não adotar um enfoque interseccional nos serviços a ela prestados e pela falha em cumprir com suas obrigações de assegurar ação judicial e proteção efetivas (CATOIA; SEVERI; FIRMINO, 2021, p. 7).

Dessa forma, ainda vemos no Brasil situações de discriminação não solucionadas, por falta de medidas efetivas, especialmente na esfera pública, sobretudo em razão da demora da prestação jurisdicional, em total afronta ao princípio da duração razoável do processo, previsto no artigo 5º, LXXIII da CRFB.

Nesse sentido, necessário o reconhecimento da discriminação interseccional, visando o aperfeiçoamento do direito internacional e nacional, para que haja um enfrentamento da discriminação de forma adequada.

## 6. O DIREITO ANTIDISCRIMINATÓRIO

Em decorrência da intensificação de demandas judiciais em busca de tratamentos isonômicos e reparações em razão de discriminações sofridas por diversos grupos vulneráveis, a Doutrina e Jurisprudência vêm sustentando a construção do Direito da Antidiscriminação, conceituando-o como o ramo da Ciência Jurídica que tem por objetivo consolidar medidas e normas aptas a reduzir a vulnerabilidade desses grupos, agregando ao ordenamento jurídico ações proibitivas de discriminação negativa, assim como ações afirmativas protetivas, a fim de amenizar as desigualdades e, também, como alternativa para o enfrentamento adequado ao combate de práticas discriminatórias, especialmente através da atuação do Poder Público com a implementação e aplicação de políticas públicas capazes de enfrentar a discriminação de forma efetiva.

GALINDO (2016, p. 2) define o Direito Antidiscriminatório como:

(...) um conjunto de medidas jurídicas em âmbito constitucional e infraconstitucional que almeja reduzir a situação de vulnerabilidade de cidadãos e grupos sociais específicos através da proibição

de condutas discriminatórias pejorativas, a exemplo da criação e manutenção de privilégios injustificáveis à luz das contemporâneas teorias da justiça, e, por outro lado, da implementação, quando necessário, de políticas públicas de discriminação reversa ou positiva, sempre no sentido de promover tais grupos e cidadãos a uma situação de potencial igualdade substancial/material, políticas estas normalmente transitórias até que se atinja uma redução significativa ou mesmo extinção da vulnerabilidade em questão.

Além da Declaração Universal dos Direitos do Homem, outros diplomas internacionais, igualmente incorporados ao ordenamento jurídico pátrio, trazem definições quanto ao significado da discriminação, a exemplo da Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial (Decreto nº 65.810/69), Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher (Decreto nº 4.377/2002) e Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (Decreto nº 6.949/2009), estabelecendo como prática discriminatória toda conduta que consista em distinção, diferenciação, exclusão, restrição e preferência baseadas em raça, cor, descendência, origem nacional ou étnica, sexo e deficiência.

## 7. MEDIDAS DE ENFRENTAMENTO À DISCRIMINAÇÃO

Não há dúvidas de que as práticas discriminatórias constituem graves violações aos direitos humanos, uma vez que maculam, a um só tempo, a dignidade da pessoa humana e o direito à igualdade, levando à inevitável conclusão da necessidade imperiosa de medidas combativas como forma de extirpá-las, tendo em vista a nocividade que trazem para toda sociedade.

Em pronunciamento realizado no simpósio promovido pelo Institut International de Philosophie, no ano de 1996, sobre o “Fundamento dos Direitos do Homem”, Norberto Bobbio afirmou naquela oportunidade que “o problema grave de nosso tempo, com relação aos direitos do homem, não era mais o de fundamentá-los, e sim o de protegê-los” (BOBBIO, 2004), trazendo para a reflexão da comunidade jurídica a questão da ineficácia da proteção dos direitos humanos em hodiernos tempos.

Embora o referido pronunciamento tenha ocorrido há mais de duas décadas, sua visão panorâmica permanece bastante atual, pois ainda é rea-

lidade que a discriminação sofrida por determinados grupos vulneráveis vem sendo enfrentada de forma ineficaz, merecendo medidas mais adequadas, especialmente quando se trata de interseccionalidades, pois dentro desse contexto “Não se pode escolher contra qual opressão lutar, pois elas formam um conjunto que define realidade e vivências” (ASSIS, *op. cit.*).

Piovesan (2002, p. 2) explica que as peculiaridades inerentes a determinados grupos e indivíduos exigem medidas compatíveis com essas especificações, mostrando-se insuficiente o tratamento genérico, geral e abstrato em determinadas situações:

Com o processo de especificação do sujeito de direito, mostra-se insuficiente tratar o indivíduo de forma genérica, geral e abstrata. Torna-se necessária a especificação do sujeito de direito, que passa a ser visto em suas peculiaridades e particularidades. Nessa ótica, determinados sujeitos de direito, ou determinadas violações de direitos, exigem uma resposta específica, diferenciada. Nesse sentido, as mulheres devem ser vistas nas especificidades e peculiaridades de sua condição social. Importa o respeito à diferença e à diversidade, o que lhes assegura um tratamento especial.

Nesse seguimento, é necessário um enfrentamento adequado, atendendo às peculiaridades e especificidades de determinados grupos vulneráveis, a fim de combater de forma efetiva as diversas discriminações, sobretudo quando há interseccionalidades. Esse enfrentamento é realizado, basicamente, através de medidas combativas de natureza proibitiva e natureza afirmativa.

A medida de natureza proibitiva tem por objetivo reprimir a discriminação e por isso é também chamada de modelo repressor. Nesse modelo, a medida aplicada veda a prática discriminatória, geralmente através da atuação legislativa, criminalizando-a e impondo penalidades. Esse tipo de medida tem recebido crítica da doutrina por não promover a inclusão social. O artigo 96 da Lei 10.741/2003 – Estatuto do Idoso é um exemplo de medida repressiva, uma vez que tipifica penalmente a conduta: “Discriminar pessoa idosa, impedindo ou dificultando seu acesso a operações bancárias, aos meios de transporte, ao direito de contratar ou por qualquer outro meio ou instrumento necessário ao exercício da cidadania, por motivo de idade” (BRASIL, 2003).

A medida de natureza afirmativa se manifesta contra a discriminação atendendo a critérios diferenciados, favorecendo a inclusão social das pessoas discriminadas, e por isso também promove a igualdade material.

Consoante Brito Filho ao tratar da ação afirmativa (2020, p. 344):

Seu objetivo, conforme afirma Gabi Wucher, é “assegurar a pessoas pertencentes a grupos particularmente desfavorecidos uma posição idêntica à de outros membros da sociedade, proporcionando assim uma igualdade no exercício de direitos”. Na verdade, uma forma de garantir o acesso a recursos valiosos – o trabalho é um deles –, em sentido amplo, e não somente direitos, em sentido estrito.

Como ação afirmativa de natureza legislativa no âmbito trabalhista há o caso do artigo 93 da Lei 8.213/91 (BRASIL, 1991) que impõe à empresa com 100 (cem) ou mais empregados a contratação de beneficiários reabilitados ou pessoas com deficiência habilitadas, no percentual de 2% a 5%, a depender da quantidade de empregados na empresa. Com efeito, esta medida afirmativa, além de combater a discriminação, também promove a inclusão social no âmbito laboral.

Dessa forma, ações afirmativas são medidas que visam combater situações de desvantagens e injustas, conforme explica a ministra do STJ Regina Helena Costa:

Conforme o Direito da Antidiscriminação, ações afirmativas são medidas, conscientes da discriminação experimentada em virtude de raça, etnia, sexo, gênero ou qualquer outro critério proibido de diferenciação, visando a combater e superar situações injustas de desvantagem social, política, econômica, jurídica ou cultural (STJ, Resp 1210713-RS 2010/0155536-3.rel. Ministra Regina Helena Costa, pub.DJ 06/03/2008).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A interseccionalidade é uma realidade que merece maior atenção do Poder Público, especialmente do Legislativo, a fim de promover de forma eficaz o enfrentamento das discriminações sofridas por determinados grupos vulneráveis.

As peculiaridades de cada grupo vulnerável devem ser consideradas quando da implantação e execução de ações afirmativas, a fim de atender a questões específicas, sobretudo quando houver interseccionalidade, pois a existência de critérios múltiplos de discriminação agrava a situação de determinados indivíduos e grupos, tornando-os mais expostos a situações de desvantagens.

O Direito Antidiscriminatório vem sendo instrumento de grande importância para o combate à discriminação, através da aplicação de normas e implantação de políticas públicas, sobretudo ações afirmativas. Porém, é necessária a codificação da legislação material e processual deste ramo da Ciência Jurídica, tornando-o mais especializado, a fim de otimizar sua aplicabilidade, e, por conseguinte, promover o enfrentamento da discriminação com maior eficácia.

## REFERÊNCIAS

- ASSIS, Valdirene Silva. Gênero e Raça: As Desigualdades que afetam as Mulheres Negras. *In*: CORREIA, Henrique; MIESSA, Elisson (org.). **Estudos Aprofundados MPT**. Salvador: Juspodivm, 2020.
- BARROSO, Luís Roberto. A Dignidade da Pessoa Humana no Direito Constitucional Contemporâneo: Natureza Jurídica, Conteúdos Mínimos e Critérios de Aplicação. *In*: BARROSO, Luís Roberto. **Jurisdição Constitucional e Debates Públicos**. Disponível em: [https://www.luisrobertobarroso.com.br/wp-content/uploads/2010/12/Dignidade\\_texto-base\\_11dez2010.pdf](https://www.luisrobertobarroso.com.br/wp-content/uploads/2010/12/Dignidade_texto-base_11dez2010.pdf). Acesso em: 25/06/21.
- BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.
- BRITO FILHO, José Cláudio Monteiro de. **Ação Afirmativa: Alternativa Eficaz para a Busca da Diversidade no Trabalho pelo Ministério Público do Trabalho**. *In*: CORREIA, Henrique; MIESSA, Elisson (org.). **Estudos Aprofundados MPT**. Salvador: Juspodivm, 2020.
- CATOIA, Cinthia de Cassia; SEVERI, Fabiana Cristina; FIRMINO Flora Cipriano. Caso “Alyne Pimentel”: Violência de Gênero e In-

terseccionalidades. **Revista Estudos Feministas**. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1806-9584-2020v28n160361>. Acesso em: 26/06/21.

COMPARATO, Fábio Konder. **A Afirmação Histórica dos Direitos Humanos**. São Paulo: Saraiva, 2003.

CUNHA, Alexandre dos Santos. **A Normatividade da Pessoa Humana: O Estudo Jurídico da Personalidade e o Código Civil de 2002**. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

GALINDO, Bruno. A Inclusão veio para ficar: o Direito Antidiscriminatório pós-ADI 5357 e a Educação Inclusiva como Direito da Pessoa com Deficiência. **Revista Direito e Desenvolvimento do Centro Universitário de João Pessoa**. Disponível em: <https://periodicos.unipe.br/index.php/direitoedesenvolvimento/article/view/300>. Acesso em: 24/06/21.

GOMES, Joaquim Barbosa. **Ação Afirmativa e Princípio Constitucional da Igualdade**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

KANT, Immanuel. **Fundamentação da Metafísica dos Costumes**. Lisboa: Edições 70, 2007.

PIOVESAN, Flávia. O Direito Internacional dos Direitos Humanos e a Redefinição da Cidadania no Brasil. **Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo**. Disponível em: <http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/revistaspge/revista2/artigo3.htm>. Acesso em: 25/06/21.

PIOVESAN, Flávia. **Proteção Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Consultor Jurídico**. São Paulo. Disponível em: [https://www.conjur.com.br/2002-ago-26/direitos\\_economicos\\_sociais\\_culturais\\_desafios?pagina=6](https://www.conjur.com.br/2002-ago-26/direitos_economicos_sociais_culturais_desafios?pagina=6). Acesso em: 12/06/21.

PIOVESAN, Flávia. **Temas de Direitos Humanos**. São Paulo: Saraiva, 2012.

PIOVESSAN, Flávia. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. São Paulo: Saraiva, 2021.



RIOS, **Roger Raupp**; SILVA, Rodrigo da. Discriminação Múltipla e Discriminação Interseccional: Aportes do Feminismo Negro e do Direito da Antidiscriminação. **Revista Brasileira de Ciência Política da Universidade de Brasília. Feminismo e Antirracismo**. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/rbcp/article/view/2223>. Acesso em: 24/06/21.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A Eficácia dos Direitos Fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

TÁBOAS, Ísis Dantas Menezes Zornoff. Apontamentos Materialistas à Interseccionalidade. **Revista Estudos Feministas**. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1806-9584-2021v29n176725>. Acesso em: 12/06/21.

VITORELLI, Edilson. **Estatuto da Igualdade Racial e Comunidades Quilombolas**. Salvador: Juspodivm, 2015.

## SITES CONSULTADOS

BRASIL. Supremo Tribunal de Justiça. **REsp 1210713 RS 2010/0155536-3**. Relatora: Ministra Regina Helena Costa. Data publicação DJ 06/03/2018. Disponível em: <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/552812164/recurso-especial-resp-1210713-rs-2010-0155536-3/decisao-monocratica-552812174>. Acesso em: 17/06/21.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1946 DF**. Relator: Min. Sydney Sanches. Publicação DJ 16/05/2002. Disponível em: <https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:supremo.tribunal.federal;plenario:acordao;adi:1999-04-29;1946-3725874>. Acesso em: 25/06/21.

BRASIL. **Constituição Federal**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 10/06/2021.

BRASIL. **Decreto nº 65.810/1969**. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1950-1969/D65810.html](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/D65810.html). Acesso em: 18/06/21.

BRASIL. **Decreto nº 4.377/2002**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/d4377.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4377.htm). Acesso em: 18/06/21.

BRASIL. **Decreto nº 6.949/2009**. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/decreto/d6949.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6949.htm). Acesso em: 18/06/21

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos do Homem**. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/deconu/textos/integra.htm>. Acesso em: 25/06/21.

# O ESTADO BRASILEIRO COMO EMPREENDEDOR: O SETOR DE PESQUISA E INOVAÇÃO E O ATENDIMENTO À CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

*Felipe Cesar José Matos Rebêlo*<sup>57</sup>

## INTRODUÇÃO

O artigo que aqui se desenvolve busca tratar de um fenômeno muito abordado na doutrina científica, mas nem sempre alvo de afirmações unânimes quanto ao seu conteúdo. Refere-se à possibilidade positiva de o Estado se referir como um grande empreendedor e norteador da atividade econômica e desenvolvimento tecnológico de um país, a despeito da atuação privada.

Nesse sentido, são abordados os principais questionamentos sobre a matéria, as principais alegações que apontam para uma conjuntura favorável à atuação estatal como base fundante fundamental para o setor de pesquisa e desenvolvimento (P&D), com vistas ao desenvolvimento de um país.

---

57 Doutor e Mestre em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie. Pós-Doutor em Democracia e Direitos Humanos pela Universidade de Coimbra. Advogado e Professor nos cursos lato sensu em direito pela Universidade Presbiteriana Mackenzie.

Com base nesses pontos levantados, se faz a devida reflexão acerca de sua sobreposição à realidade brasileira nacional, articulando-se um panorama geral do quadro evolutivo último do P&D no Brasil, bem como da relação do setor estatal em investimentos e direcionamento dessa atividade específica.

Não se pode olvidar que a própria Constituição Federal trata do desenvolvimento da tecnologia e de pesquisas a serem apontadas nesse sentido, ao mesmo tempo que delimita parcela do orçamento como direcionado a esse campo específico.

Por consequência, a abordagem também considera o preceito constitucional, buscando auferir a aplicabilidade das medidas tomadas pelo setor público, e pelo setor privado em consonância com aquele, em termos de adequação ao espírito constitucional.

A principal doutrina atinente à matéria é considerada, tanto nacional quanto estrangeira, eivando-se pelo caminho de desvendar o papel de extrema relevância que o Estado pode exercer na concretização dos investimentos citados, nem sempre palatável ao olhar crítico, que hodiernamente costuma valorizar, em primeiro plano, a iniciativa privada como fonte de desenvolvimento de pesquisas e investimentos, mormente em P&D.

O método de abordagem é o método hipotético-dedutivo, pois o trabalho intelectual se baseia na apreciação da hipótese formulada, confrontando-se esta com o conhecimento existente, expresso pelas doutrinas nacional e internacional afeitas ao tema.

De outra via, o método de procedimento na pesquisa é o que se baseia pelo levantamento bibliográfico, expresso pelo método dissertativo-argumentativo, pois se pretende apresentar o tema com a devida profundidade, pautando-se pelas doutrinas nacional e internacional afeitas ao tema e pelas inclinações orientadoras não só da realidade fática, como da própria Constituição de 1988.

## 1. O ESTADO EMPREENDEDOR: UMA REALIDADE PALPÁVEL

Em diversas ocasiões são apontadas as características da iniciativa privada como capazes de propiciar o devido investimento a setores necessários na sociedade, com o fulcro de se aprimorar a atividade econômica e

fomentar as condições sociais. O capítulo constitucional da Ordem Econômica já se constituiria um exemplo nesse contexto, quando se faz a consagração de um modelo de *free market* baseado na livre iniciativa e na livre concorrência.

Essa visão, de certa forma preenchida em seu bojo pelo contexto do pós-fordismo, costuma minimizar a atuação estatal nesse mesmo mister. Essa realidade deixa de ser casuística, e passa a ser regimental, caso se considerem apenas os argumentos levantados por exponenciais da atividade empresarial, como no caso de investimentos feitos no setor de pesquisa em celulose a partir da década de 1960, no Brasil.

Há quem diga, inclusive, que o setor empresarial é o grande responsável pela inovação, desde que o setor público apenas faça o mínimo, ou seja, proporcionar condições estruturais para aquele processo ser desencadeado (SALERNO; KUBOTA, 2008).

De acordo com pesquisas efetuadas, tem se verificado o Estado como um fator determinante para as escolhas a serem feitas, ou direcionando o setor privado em pesquisas e investimentos, ou ele mesmo atuando de forma maciça na realização de ambas as atividades. Outrossim, até a conjugação das duas realidades como algo comensurável tem sido demonstrado, como assevera Mariana Mazzucato. Trata-se de um debate acerca dos efeitos *crowding out* ou *additionality* nessa relação entre o público e o privado:

O intuito dessa discussão é identificar a existência de um fenômeno chamado “efeito *crowding out*” (efeito substituição), em que as empresas privadas simplesmente alocam recursos às atividades inovativas que já seriam previamente alocados, mesmo sem o incentivo do governo. Nesse caso, a política de fomento à inovação, seja qual for o instrumento executado, seria incapaz de estimular as empresas a aumentarem seu gasto em atividades inovativas, limitando-se a reduzir o custo dessas atividades. Por outro lado, se o programa público de incentivo à inovação estimula as empresas a gastar em atividades inovativas um montante superior ao previamente alocado, pode-se concluir que a intervenção do governo foi capaz de ampliar o gasto privado, constituindo-se assim o chamado “efeito *additionality*” (efeito alavancagem) pelo fato de os gastos pú-

blicos e privados não serem substitutos, mas sim estimularem um gasto privado maior do que o que seria realizado sem a presença de tal programa (AVELLAR, 2009, p. 630-631).

O setor público, ao contrário do setor privado, se demonstra mais preocupado com o longo prazo, com o direcionamento do setor econômico e de pesquisa para a estruturação de uma realidade mais condizente ao interesse público. As próprias rotinas de P&D funcionam como impulsos para as trajetórias em inovação de produtos e processos (SAITO; BERNARDES; CONSONI; RONDANI, 2013, p. 58), revestindo-se de um requinte especial com a iniciativa pública por trás. Em virtude dessa preocupação, acaba investindo em laboratórios de pesquisa bem como em projetos iniciais que tratam de ideias que ainda não são comprovadas cientificamente. Sua atuação na pesquisa passa a ser decisiva.

O setor privado, em si, distancia-se do investimento em pesquisa nessa fase inicial, ainda mais em mercados altamente competitivos (CORREIA; MOITA, 2021, p. 20), pois a incerteza é muito grande, e o ganho imediato sofre com muitas condicionantes (FUCK; RIBEIRO; BONACELLI; FURTADO, 2007, p. 86). Aquilo que for mais benéfico para o acionista em termos imediatistas é o que conta nessa fase da pesquisa em inovação. A comercialização imediatista lucrativa é o que conta (BUENO; BALESTRIN, 2012, p. 518). O Brasil se revela um exemplo para esse caso (CRISÓSTOMO; GONZÁLEZ, 2006, p. 111-112). Inclusive, costuma se apontar a necessidade de a iniciativa privada alterar essa postura para alavancar o crescimento nacional (TALAMONI; GALINA, 2014, p. 29). Nos Estados Unidos da América, 20% dos segmentos industriais realizam gastos em P&D superiores a 4% do faturamento, o que não ocorre no Brasil (DAGNINO; DIAS, 2007, p. 392). Curiosamente, muitos dos investimentos feitos no Brasil nessa área são feitos por empresas estrangeiras, em disputa com as nacionais (GOMES; CONSONI; GALINA, 2010, p. 37), sendo que o ambiente institucional relativamente estável dos últimos anos, até o advento da pandemia da Covid-19, deve ter contribuído para essa atração em investimentos (ZUCOLOTO; CASSIOLATO, 2013, p. 139).

Aqueles Estados que já possuem uma política estruturada quanto aos objetivos vindouros, em termos do que ele almeja para o desenvolvimen-

to nacional, geralmente demonstram uma maior tolerância pelos estágios iniciais de pesquisa, auxiliando o processo de inovação em seu momento mais delicado. Acaba atuando seletivamente na escolha dos vencedores, daqueles que irão ter uma atuação predominante na inovação científica e tecnológica. O setor privado acaba inserindo seu investimento em momentos mais consolidados da pesquisa, quando uma quase certeza científica irá aproximar as certezas econômicas, expressas em ganhos ou lucros para o ramo empresarial específico.

Muitas das facilidades oferecidas pela telefonia móvel, bem como pela infraestrutura de computadores domésticos, são oriundas de investimento estatal em pesquisas e laboratórios ligados ao setor bélico. Ou, então, com base no investimento estatal em pequenas empresas privadas, que acabaram negociando o produto de suas inovações tecnológicas com empresas que, postumamente, iriam dominar o setor respectivo. O governo dos Estados Unidos da América é um exemplo para ambos os casos, e a Apple é um exemplo mais específico na segunda realidade retratada.

Diante de um cenário em que a corrida armamentista se fez presente em muitos períodos, mormente no da Guerra Fria, o governo norte-americano acabou investindo maciçamente em pesquisas abordando tecnologia e inovação, sempre com o escopo do equilíbrio do poder ou de seu desvirtuamento a seu favor. Nesse cenário, a atuação estatal acabou ganhando uma relevância ímpar para o próprio aprimoramento da atividade privada, com reflexos na sociedade civil (MAZZUCATO, 2014).

Outrossim, a própria Apple não se ergueu como uma potência tecnológica e comercial sem a devida ingerência estatal. A participação estatal, principalmente em investimentos englobando pesquisas sobre itens típicos dos *smartphones*, como o *GPS* e a tela *touchscreen*, foram determinantes nesse cenário (inclusive no ramo bélico), sem contar pesquisas em outras empresas que depois vieram a ter sua tecnologia assimilada por aquela primeira empresa citada (MAZZUCATO, 2014).

O Banco Nacional de Desenvolvimento Chinês ganha foco na realidade do respectivo país, incorporando a ideia de investimentos em pesquisas direcionados ao longo prazo (semelhante ao BNDES brasileiro, que será tratado adiante). O investimento feito em tecnologias (e pesquisas correlatas) atinentes a painéis solares fotovoltaicos proporcionou ao país um lugar de destaque na produção de energia solar, gerando a quebra,

inclusive, de gigantes empresas concorrentes, como a norte-americana Solyndra.

Curiosamente, os Estados Unidos da América não são aglutinados em uma específica classificação. Este país, em que pese a gigantesca rede elétrica inteligente que possui, proporcionando chances concretas de exploração de novas tecnologias para fontes de energia sustentáveis (não baseadas no carbono), desperdiça esse potencial realizando investimentos esparsos e sem comprometimento com um objetivo central, concreto e visualizável em certo lapso de tempo. Desse modo, muitos investimentos se perdem, e essa política não se justifica socialmente, em que pese o aumento dos investimentos pontuais a partir da década de 1970 (MARIÑO; SEIDL; PIRRÓ E LONGO, 2008, p. 1913).

De outra monta, o caso brasileiro merece uma abordagem à parte quanto ao seu enquadramento nessa moldura até aqui descrita.

## 2. O ESTADO BRASILEIRO E SEU INVESTIMENTO EM NOVOS CONHECIMENTOS/TECNOLOGIAS

Diante do quadro ilustrado, em que a atuação estatal pode ter um papel muito relevante na dinâmica interna de um país, buscou-se averiguar o exemplo brasileiro, perscrutando suas peculiaridades, próximas ou não ao até agora estudado.

Com efeito, na seara do P&D, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) tem demonstrado um papel de suma importância como fator de investimento estatal, fomentado novos caminhos para o aprimoramento da pesquisa em tecnologia, e seu direcionamento com fins benéficos ao país.

A própria Mariana Mazzucato enfoca esse papel decisivo do BNDES no cenário brasileiro:

O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDES) brasileiro aprovou um crédito de mais de 4,23 bilhões de dólares em 2011 para o financiamento de tecnologia limpa (Fried, Shukla e Sawyer, 2012, p. 5). Na área de biotecnologia, o BNDES tem se concentrado no financiamento de empresas que passaram pelo estágio do “Vale da Morte”. O Vale da Morte é a fase do processo de



inovação que ocorre entre a validação de um conceito e a realização de todos os testes e a aprovação (ver gráfico 2). Muitas empresas morrem durante esse período devido à falta de financiamento, o que faz do financiamento público uma alternativa fundamental. O compromisso do BNDES com a tecnologia limpa é um sinal promissor (MAZZUCATO, 2014, p. 169-170).

Em que pesem esses fatos relatados, nem sempre a situação do BNDES desenvolveu-se nesse sentido. Por sinal, é Solange Corder quem proporciona dados precisos acerca da evolução no investimento desse banco em setores sensíveis da pesquisa e tecnologia, mormente com vistas à inovação, através de pesquisa estruturada no início da primeira década dos anos 2000 (CORDER, 2004, p. 133-150).

O Brasil, tecnicamente, não dispõe de um sistema financeiro engajado nas atividades tecnológicas. Essa realidade sofre uma advertência positiva por meio de duas instituições: a FINEP (Financiadora de Estudos e Projetos), muito importante para financiamentos em universidades (VENCATO, 2014, p. 105) e o BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social).

A FINEP possui por especialização o financiamento às atividades de P&D. Nessa monta, a evolução do quadro disponibilizado para investimentos cresceu enormemente a partir de meados de 2004. Em 2000, havia a disponibilização de um montante de R\$ 120,3 milhões, passando a R\$ 286 milhões em 2004.

Por sua vez, em um primeiro momento, o próprio BNDES era voltado indiretamente à modernização tecnológica. Quando passou a sofrer modificações estruturais em sua linha de ação, mormente a partir da primeira metade da década inicial dos anos 2000, em 2004, a situação se modificou decisivamente. Deu-se a adoção de uma política de crédito tendo o desenvolvimento tecnológico como uma de suas prioridades.

Dessa forma, criou-se o Fundo Tecnológico (FUNTEC), com o escopo precípua de se efetivar o financiamento a projetos e programas de natureza tecnológica a empresas/instituições tecnológicas, sem se esquecer do PROSOFT (Programa do BNDES para o Desenvolvimento da Indústria Nacional de Software e Serviços de Tecnologia da Informação), voltado para a área de software industrial.

A atuação do BNDES em fundos de risco começou em 1997/98 e foram apoiados não mais do que alguns fundos voltados às empresas su-pracitadas, e de escopo tecnológico. Por sinal, com a injeção de valores relativamente pequenos, na casa de R\$ 2 a R\$ 8 milhões de reais anuais. Atuação rotineira, por sinal, que vem sendo questionada, por se referir ao capital de risco como um ente que não merece a devida confiança. Em virtude desta indefinição, nenhuma nova operação tem sido efetivada nessa seara.

Como se pode verificar, portanto, o BNDES brasileiro acabou preenchendo aquela perspectiva de inovação propiciada pelo Estado nos moldes citados por Mariana Mazzucato. Mas não pode se aferir este como um exemplo isolado. Outros casos na realidade pátria demonstram o caráter de inovação que pode ser propiciado pelo poder público, sobrepujando o poder privado, no tocante ao financiamento e direcionamento de pesquisas em tecnologia e inovação.

A Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP) tem demonstrado um papel muito importante no aperfeiçoamento e estruturação de pesquisas voltadas ao campo tecnológico e da inovação.

A atuação política e estatal, por sinal, foi decisiva para o fortalecimento dessa fundação. A Constituição Federal de 1988 contribuiu asseverando a faculdade de os Estados vincularem parcelas de suas receitas a entidades públicas de fomento ao ensino e pesquisa científica.

Aliás, esse reforço pelo texto constitucional se deveu, também, ao trabalho e esforço do sociólogo Florestan Fernandes (parlamentar àquela época), que, ao defender a pertinente emenda constitucional, assim apostou acerca do caráter valorativo da atuação estatal nesse tipo de investimento como uma válvula de escape para o país diante da dependência tecnológica e do subdesenvolvimento (MOTOYAMA, 2004).

A própria modificação da rede de ensino contribuiu para essa mudança benigna. Nos últimos anos, a pesquisa no Brasil deixou de ser individual para se configurar como coletiva. Nos anos de 1980 se destacou o estímulo inicial (HELLER; NASCIMENTO, 2005, p. 25), como entende a doutrina de forma mais clara. O investimento estatal na pós-graduação permitiu a formação de cientistas mais qualificados para a realização de projetos, concatenando-se, portanto, um processo mais estruturado

e profissional (MOTOYAMA, 2004, p. 44-45), e, acima de tudo, mais próspero para o aprimoramento da inovação.

A Petrobras mesmo merece acolhida no ponto aqui suscitado. Por meio de seus específicos departamentos, como o de Serviços de Engenharia (Segen) e o Centro de Pesquisa (Cenpes), a empresa estatal acabou por desenvolver uma série de obras pioneiras nas três últimas décadas, sendo o Gasoduto Bolívia-Brasil o maior exemplo dessa amplitude inovadora.

O próprio ordenamento jurídico, ao decorrer dos anos, tem sido desenvolvido no sentido de proporcionar com maiores facilidades um cenário de inovação que possibilite o crescimento, não se notando, apenas, a Constituição Federal como marco nessa realidade (BERCOVICI; SIQUEIRA NETO, 2013, p. 29). Ainda encontram brilho nesse quadro relacionado os seguintes diplomas legais: Lei da Inovação (Lei 10.973/04), Lei 11.080/04 (que cria a Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial), a Lei do Bem (Lei 11.196/05, que cria incentivos fiscais à inovação) e seu caráter positivo no dispêndio com P&D e pessoal técnico ocupado (SHIMADA; KANNEBLEY JR.; DE NEGRI, 2012, p. 17), a Lei 11.487/07 (que amplia os incentivos fiscais já concedidos pela Lei do Bem) e a Lei 12.349/10 (Lei do Poder de Compra Nacional), sem se esquecer da normatização estadual e municipal pertinente em acompanhamento à legislação federal retratada.

O próprio governo do Estado de São Paulo, nas últimas décadas, incrementou o gasto público em pesquisas referentes à engenharia genética e biotecnologia, sendo que, atualmente, o Brasil é um dos líderes mundiais em genômica agrícola devido a esses investimentos específicos anteriormente realizados no Estado citado.

Nesse Estado, aliás, primordialmente na região de São Bernardo do Campo, se desenvolveu um Parque Tecnológico voltado à inovação e aprimoramento de novas tecnologias, baseado, fundamentalmente, em aportes em pesquisas específicas. Inclusive, essa atividade é voltada especificamente à localidade desse Parque Tecnológico, beneficiando-se a sociedade local (MARCONDES; SIQUEIRA NETO; BENEDETTI, 2014, p. 118).

Assim, diante dos fatos analisados, cabe notar o caráter absolutamente importante e presencial do Estado brasileiro nos investimentos com vistas

ao P&D, chegando, inclusive, a estimular o setor privado através de sua atuação.

Com efeito, nem sempre é aferível o modelo da empresa suíça para o desenvolvimento de P&D, em que os custos de produção são calculados de forma a comportar uma margem para financiar gastos de pesquisa e desenvolvimento que permitam às mesmas se manterem na vanguarda tecnológica (FURTADO, 1978, p. 103).

O setor privado resiste às pesquisas iniciais que não apresentam um grau considerável de certeza quanto a sua concretude. John Maynard Keynes explica bem a lógica privada como determinante nesse sentido:

[...] Desse modo, o investimento torna-se razoavelmente “seguro” para o investidor individual em períodos curtos e, por consequência, para uma sucessão de tais períodos, por mais numerosos que sejam, desde que ele possa razoavelmente confiar na validade do raciocínio e, portanto, tenha a oportunidade de rever suas decisões e modificar o investimento antes que haja tempo suficiente para que ocorram grandes alterações. Assim, os investimentos que são “fixos” para a comunidade tornam-se “líquidos” para o indivíduo (KEYNES, 1992, p. 126-127).

Realça-se, por oportuno, ainda, Schumpeter (1975, p. 120), que considera primordialmente a função empresarial como a mais hábil para as inovações bem-sucedidas (fundamental, no seu entendimento, para o desenvolvimento econômico capitalista), referindo-se especificamente ao nicho buscado pelo setor privado em investimentos e que pode ser preenchido pelo setor público.

Portanto, não se pode menosprezar, com base nos dados levantados, a atuação do setor público como relevante para os investimentos em P&D, inclusive com a internacionalização das pesquisas, abarcando diversos Estados (COSTA; PORTO, 2013, p. 38), mesmo se tendo em mente a força de atuação da iniciativa privada nesse mister.

Agora, resta observar como essa iniciativa retratada relaciona-se ao delimitado pela Constituição Federal, no tocante à questão do desenvolvimento da tecnologia (nos termos delineados pelos arts. 218 e 219), e com vistas a se compreender como pode afetar a própria ques-

tão do desenvolvimento do país em uma escala desejável aos interesses nacionais.

### 3. O DESENVOLVIMENTO AO ALCANCE DO ESTADO E DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

A Constituição Federal de 1988 define-se como comprometida com a questão do desenvolvimento do país. O art. 3º demonstra essa preocupação. Nesse sentido, a preocupação com pesquisas em P&D, bem como seu desenvolvimento em termos de inovação, pode auxiliar nesse processo de desenvolvimento almejado.

Com efeito, primeiramente, a dependência é tecnológica. Resta como importante para o avanço no sentido do desenvolvimento que os países ditos periféricos superem essa deficiência, para que se tenha um equilíbrio envolvendo as demais forças mundiais.

O legislador pátrio não permaneceu insensível a esse ponto e, portanto, procura estimular da forma devida a questão suscitada e imprescindível, servindo-se, para tanto, dos arts. 218 e 219 da Constituição Federal. Tais dispositivos serviram para a consolidação ao menos institucional da Ciência e Tecnologia no Brasil, após a criação do Ministério da Ciência e Tecnologia em 1985 (NAZARENO; BARION; LUNARDI, 2010, p. 195).

Principalmente o art. 218 destaca essa necessidade de a atuação do Estado andar junto com a questão da inovação, e, como não poderia deixar de ser, em uma atuação ligada ao setor privado. O parágrafo único do art. 218, trazido por meio da emenda constitucional n. 85 de 2015, assevera e comprova essa realidade.

Dessa forma, cabe no momento subsequente a concretização dos preceitos constitucionais.

Conforme demonstrado no item anterior, várias inovações e pesquisas eivadas no campo tecnológico têm sido arregimentadas com base no impulso oficial, qual seja, no impulso público, recorrendo à iniciativa privada por via oblíqua em termos de atuação na esteira daquela iniciativa.

Tanto o governo federal, como governos estaduais, tem assumido um papel similar ao defendido pela autora Mariana Mazzucato, como verdadeira mola propulsora para pesquisas em tecnologia e inovação. Por sub-

sequência, cabe a palpável reversão desse processo para o desenvolvimento nacional.

A pesquisa em tecnologia e inovação pode apresentar o condão de fornecer elementos para a estruturação de um processo tecnológico pátrio autônomo, importante função a ser também exercida pelo poder público, e importando de forma decisiva na quebra da dependência do país da chamada modernidade central.

Outrossim, só é possível essa realidade com a assunção dos devidos compromissos pelo Estado, que passam pelo fato deste, intimamente e ostensivamente, assumir sua função de coordenador desse processo, dentro dos limites constitucionais estabelecidos.

Não é demais enfatizar que o art. 3º ressaltado, ao explicitar a procura do desenvolvimento equilibrado pelo Estado, deve atuar na busca de uma transformação das atuais estruturas, dever esse a ser preenchido pela Administração Pública.

A esfera privada pode contribuir com isso, mas é de suma importância o Estado atuar como norte no processo, já que é sua função primária buscar o desenvolvimento nacional equilibrado. Sem se esquecer, obviamente, de fomentar medidas no sentido de impedir o desperdício do gasto público apenas com lucros auferíveis pela iniciativa privada, em que a sociedade não obtém retorno. Essa é uma precaução que não pode nunca ser afastada para a devida concreção constitucional.

Pesquisas em tecnologia e inovação são úteis se beneficiam a esfera privada e o consumidor em si, mas é mais útil ainda caso se beneficie a sociedade como um todo em termos de proporcionar o desenvolvimento. Diante da atuação constatada do setor público na questão tecnológica, conforme enfocado no presente artigo, sua atuação sim pode ser direcionada nesse posicionamento, e em um ponto crucial, referente à dependência tecnológica, entrave para a efetiva superação do desenvolvimento.

Nesse diapasão, cumpre ressaltar ainda mais essa posição que o Estado deve assumir, como ponto crucial para o alcance do desenvolvimento:

A simples determinação dos objetivos estatais, contudo, não produz grandes resultados concretos. Estes objetivos precisam ser acolhidos pelo legislador e pelo poder político, para serem realizados efetivamente. Se o Estado não tem capacidade ou meios para

a efetivação dos objetivos da Constituição, o efeito integrador da Constituição se perde com a frustração. E diante da questão da implementação das políticas necessárias à concretização dos fins expressos pelo art. 3º da Constituição, somos obrigados a refletir sobre o controle judicial de políticas públicas (BERCOVICI, 2003, p. 301-302).

Cabe a devida integração nacional no processo. Cumpre integrar tanto em termos políticos, como sociais e econômicos. Uma política nacional de desenvolvimento passa pela atuação coordenadora do Estado, ainda mais diante de um modelo de economia globalizada.

Os objetivos estatais estão delimitados, a Constituição Federal faz essa previsão. Portanto, cumpre realmente à Administração Pública incorporar o estabelecido, buscando a devida integração regional das esferas políticas nacionais, reduzindo-se as mazelas dos menos afortunados, com o consequente equilíbrio na análise comparativa com as regiões mais prósperas (BERCOVICI, 2005). Os direitos humanos restam mais respeitados no cômputo final.

E, nesse ínterim, o processo tecnológico e de inovação pode assumir ponto crucial, equalizando e superando diferenças, assumindo caráter instrumental para fins maiores. A chamada *tripla hélice*, conhecida pelos atores principais envolvidos na questão aqui retratada (academia, governo e setor privado), deve atuar de forma complementar e incisiva, com vistas a possibilitar o escopo constitucional e da própria sociedade, condizente com a superação do subdesenvolvimento (BERCOVICI; SIQUEIRA NETO, p. 28-29). Alavancando economicamente regiões menos privilegiadas, e fortalecendo igualmente as unidades da federação, ampliando o leque de oportunidades oferecidas à Administração Pública para o atingimento dos fins e objetivos constitucionais propugnados.

Por conclusão, o capítulo IV da Constituição, atinente à Ciência, Tecnologia e Inovação, precisa ser observado.

Mormente no art. 218, há a preocupação com o desenvolvimento científico, a pesquisa tecnológica e a capacitação tecnológica. Aliás, a própria pesquisa assume duas faces distintas: a pesquisa científica básica e a pesquisa tecnológica.

A primeira se refere a um incentivo e tratamento diferenciado que deve ser dispendido pelo Estado, e, tendo em vista, o bem público. Já o segundo volta-se para o enfrentamento dos problemas estruturais do país, almejando-se o desenvolvimento produtivo nacional e regional.

Ou seja, este último item apontado se coloca numa relação de intersecção com o desenvolvimento brasileiro nacional anteriormente citado, e que abranja os regionalismos, de forma a reduzir diferenciações.

Portanto, é possível notar que o investimento em P&D pode se reverter para o bem público. E, lembrando parcelas da doutrina aqui elucidadas, serve tal postura, também, para a superação do subdesenvolvimento e enfrentamento dos principais problemas nacionais, questão abordada pela Constituição Federal.

O principal documento jurídico pátrio, em seu capítulo atinente à Ciência e Tecnologia, reconhece essa necessidade. Cabe agora ao Poder Público atuar na sua efetiva concretização, aliando desenvolvimento tecnológico com o desenvolvimento nacional (um imperativo delimitado constitucionalmente).

## CONCLUSÕES

Mesmo com a atuação da iniciativa privada, o *surfear na onda* dos investimentos públicos, essa atuação pública qualificada por ser mais progressista e com uma base maior para o futuro pode servir de sustentáculo para o desenvolvimento de um país.

É possível o direcionamento dos recursos para setores tecnológicos essenciais ao desenvolvimento de regiões menos favorecidas. Obtendo êxito os estágios iniciais de investimento e pesquisa (P&D), o setor privado acompanhará o restante do processo que logrou um bom funcionamento, e aí o Estado poderá optar por concluir os seus objetivos jurídicos direcionando finalmente a atividade privada para não fugir do escopo final, não abandonar o processo antes da sua conclusão (proporcionar o devido desenvolvimento). O Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações pode desempenhar um papel importante nessa seara, ainda mais depois de superada a situação orçamentária empenhada massivamente em gastos para a contenção da pandemia da Covid-19.



Assim sendo, é possível cumprir o capítulo constitucional da Ordem Econômica, em que existe a contemplação de um sistema capitalista, marcado pela operância da livre concorrência, mas com o devido direcionamento e incentivo pelo setor público àquela atividade desenvolvida, nos termos dos fins constitucionais: proporcionar o desenvolvimento nacional, o equilíbrio econômico e social regional, e a consequente melhoria da condição cidadã e respeito aos direitos fundamentais e humanos.

## REFERÊNCIAS

- AVELLAR, Ana Paula. Impacto das Políticas de Fomento à Inovação no Brasil sobre o Gasto em Atividades Inovativas e em Atividades de P&D das Empresas. **Revista Est. Econ.** São Paulo, v. 39, n. 3, jul./set. 2009. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-41612009000300007](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-41612009000300007) . Acesso em: 19.09.2020.
- BERCOVICI, Gilberto. **Constituição Econômica e Desenvolvimento**: uma leitura a partir da Constituição de 1988. São Paulo: Malheiros Editores, 2005.
- BERCOVICI, Gilberto. **Desigualdades Regionais, Estado e Constituição**. São Paulo: Max Limonad, 2003.
- BERCOVICI, Gilberto; SIQUEIRA NETO, José Francisco. Direito e Inovação Tecnológica. *In*: SCALQUETTE, Ana Cláudia Silva; SIQUEIRA NETO, José Francisco (org.). **60 desafios do direito**: economia, direito e desenvolvimento. São Paulo: Atlas, 2013. v. 2.
- BUENO, Bruna; BALESTRIN, Alsones. Inovação Colaborativa: uma abordagem aberta no desenvolvimento de novos produtos. **era**. São Paulo, v. 52, n. 5, set./out. 2012. Disponível em: <http://link-periodicos-capes-gov-br>. Acesso em: 15.09.2020.
- CORDER, Solange Maria. **Financiamento e Incentivos ao Sistema de Ciência, Tecnologia e Inovação no Brasil**: quadro atual e perspectivas. 2004. Tese (Doutorado em Política Científica e Tecnológica) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas.

CORREIA, Eduardo; MOITA, Rodrigo. Gasto em P&D e poder de mercado: teoria e evidência. **Inspere**. São Paulo. Disponível em: [http://www.insper.edu.br/wp-content/uploads/2013/12/2010\\_wpe223.pdf](http://www.insper.edu.br/wp-content/uploads/2013/12/2010_wpe223.pdf). Acesso em: 10.10.2020.

COSTA, Priscila Rezende da; PORTO, Geciane Silveira. Proposição de uma tipologia para a internacionalização de P&D interno e externo nas multinacionais brasileiras. **Revista de Administração**. São Paulo, v. 48, n. 1, jan./fev./mar. 2013. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0080-21072013000100011](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0080-21072013000100011). Acesso em: 09.09.2020.

CRISÓSTOMO, Vicente Lima; GONZÁLEZ, Eleuterio Valledado. Possível reação do mercado brasileiro aos investimentos em P&D. **Revista de Administração Mackenzie**. São Paulo, v. 7, n. 1, 2006. Disponível em: <http://editorarevistas.mackenzie.br/index.php/RAM/article/view/87/87>. Acesso em: 09.09.2020.

DAGNINO, Renato; DIAS, Rafael. A Política e C&T brasileira: três alternativas de explicação e orientação. **Revista Brasileira de Inovação**. Rio de Janeiro, v. 6, n. 2, jul./dez. 2007. Disponível em: <http://ocs.ige.unicamp.br/ojs/index.php/rbi/article/view/324> . Acesso em: 21.10.2020.

FUCK, Marcos Paulo; RIBEIRO, Cássio Garcia; BONACELLI, Maria Beatriz Machado; FURTADO, André Tosi. P&D de interesse público? Observações a partir do estudo da Embrapa e da Petrobrás. **Engevista**. Rio de Janeiro, v. 9, n. 2, dez. 2007. Disponível em: [http://www.uff.br/engevista/2\\_9Engevista1.pdf](http://www.uff.br/engevista/2_9Engevista1.pdf). Acesso em: 13.10.2020.

FURTADO, Celso. **Criatividade e Dependência na Civilização Industrial**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

GADELHA, Carlos Augusto Grabois. Estado e Inovação: uma perspectiva evolucionista. **Revista de Economia Contemporânea**. Rio de Janeiro, v. 6, n. 2, jul./dez. 2002. Disponível em: [http://www.ie.ufrj.br/images/pesquisa/publicacoes/rec/REC%206/REC\\_6.2\\_04\\_Estado\\_e\\_inovacao\\_uma\\_perspectiva\\_evolucionista.pdf](http://www.ie.ufrj.br/images/pesquisa/publicacoes/rec/REC%206/REC_6.2_04_Estado_e_inovacao_uma_perspectiva_evolucionista.pdf). Acesso em: 31.10.2020.

GOMES, Rogério; CONSONI, Flávia Luciane; GALINA, Simone Vasconcelos Ribeiro. P&D em filiais de empresas multinacionais instaladas no Brasil. **Revista Pretexto**. Belo Horizonte, v. 11, n. 1, jan./mar. 2010. Disponível em: <http://www.fumec.br/revistas/pretexto/article/view/501/496>. Acesso em: 13.10.2020.

HELLER, Léo; NASCIMENTO, Nilo de Oliveira. Pesquisa e Desenvolvimento na área de saneamento no Brasil: necessidades e tendências. **Revista Eng. Sanit. Ambient.** Belo Horizonte, v. 10, n. 1, jan./mar. 2005. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1413-41522005000100004](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-41522005000100004). Acesso em: 09.09.2020.

KEYNES, John Maynard. **A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda**. São Paulo: Atlas, 1992.

MARCONDES, Reynaldo Cavalheiro; SIQUEIRA NETO, José Francisco; BENEDETTI, Maurício H. Inovação tecnológica e a universidade. In: AGUIAR NETO, Benedito Guimarães; MARCONDES, Reynaldo Cavalheiro (org.). **Os Desafios da Universidade Contemporânea**. São Paulo: Mackenzie, 2014.

MARINHO, Vera Maria Costa; SEIDL, Peter Rudolf; PIRRÓ E LONGO, Waldimir. O papel governamental como ator essencial para a P&D de medicamentos – um estudo de caso. **Química Nova**. Rio de Janeiro, v. 31, n. 7, 2008. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0100-40422008000700055&script=sci\\_abstract&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0100-40422008000700055&script=sci_abstract&tlng=pt). Acesso em: 15.09.2020.

MAZZUCATO, Mariana. **O Estado Empreendedor: desmascarando o mito do setor público vs. Setor privado**. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2014.

MONTENEGRO, Rosa Lúvia; GONÇALVES, Eduardo; ALMEIDA, Eduardo. Dinâmica espacial e temporal da inovação no Estado de São Paulo: uma análise das externalidades de diversificação e especialização. **Estudos Econômicos**. São Paulo, v. 41, n. 4, out./dez. 2011. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_art](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_art)

text&pid=S010141612011000400004&lng=en&tlng=en. Acesso em: 02.10.2020.

MOTOYAMA, Shozo (org.). **Prelúdio para uma História: Ciência e Tecnologia no Brasil**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2004.

NAZARENO, Louise Ronconi de; BARION, Maria Isabel; LUNARDI, Maria Elizabeth. Gastos em ciência e tecnologia no Estado do Paraná na última década. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**. Curitiba, s/v, n. 118, jan./jun. 2010. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo;jsessionid=D5BBD5AA6D0AFCEA5E12735B0891153F.dialnet02?codigo=4813263>. Acesso em: 02.10.2020.

SAITO, Osmar Mitsuo; BERNARDES, Roberto Carlos; CONSONI, Flávia Luciane; RONDANI, Bruno. Desafios para estratégia e gestão de centros de P&D de multinacionais em mercados emergentes: uma abordagem pela perspectiva de uma matriz alemã do setor químico. **RIAE**. São Paulo, v. 12, n. 1, jan./mar. 2013. Disponível em: <http://www.revistaiberoamericana.org/ojs/index.php/ibero/article/view/1843/pdf>. Acesso em: 15.09.2020.

SALERNO, Mario Sergio; KUBOTA, Luis Cláudio. Estado e Inovação. *In*: DE NEGRI, João Alberto; KUBOTA, Luis Cláudio (coord.). **Políticas de Incentivo à Inovação Tecnológica no Brasil**. Brasília: IPEA, 2008.

SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalism, Socialism and Democracy**. New York: Harper Colephon, 1975.

SHIMADA, Edson; KANNEBLEY JR., Sérgio; DE NEGRI, Fernanda. Efetividade da lei do bem no estímulo ao investimento em P&D: uma análise com dados em painel. *In*: XLI ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 2014. **Anais [...]**, 2014. Disponível em: [https://www.anpec.org.br/encontro/2013/files\\_I/i9-10d-0885d8e8543656887a8a4cb6c4466.pdf](https://www.anpec.org.br/encontro/2013/files_I/i9-10d-0885d8e8543656887a8a4cb6c4466.pdf). Acesso em: 02.09.2020.

SIMÕES, Rodrigo *et al.* Geografia da inovação: uma metodologia de regionalização das informações de gastos em P&D no Brasil. **Revis-**

**ta Brasileira de Inovação.** Campinas, v. 4, n. 1, jan./jun. 2005. Disponível em: <http://ocs.ige.unicamp.br/ojs/index.php/rbi/article/view/284>. Acesso em: 20.10.2020.

SOUZA, José Henrique; TACHIZAWA, Takeshy; AZEVEDO, Márcia Carvalho de; POZO, Hamilton. Avaliação de Impactos socioambientais do fomento público à inovação no Brasil. **Revista de Gestão USP.** São Paulo, v. 16, n. 4, out./dez. 2009. Disponível em: [www.scielo.br/pdf/ee/v39n3/v39n3a07.pdf](http://www.scielo.br/pdf/ee/v39n3/v39n3a07.pdf). Acesso em: 31.10.2020.

TALAMONI, Isadora de Castro; GALINA, Simone Vasconcelos Ribeiro. Inovação no setor de tecnologia da informação e comunicação no Brasil – uma análise comparada entre indústria e serviço no período de 2001 a 2011. **Revista de Gestão e Tecnologia.** Florianópolis, v. 4, n. 2, jul./dez. 2014. Disponível em: <http://navus.sc.senac.br/index.php/navus/article/view/174>. Acesso em: 03.10.2020.

VENCATO, Marta Fatima. Ferramenta para análise e avaliação de riscos no planejamento de projetos de pesquisa e desenvolvimento. **Revista de Gestão e Projetos.** São Paulo, v. 5, n. 2, mai./ago. 2014. Disponível em: <http://www.revistagep.org/ojs/index.php/gep/article/view/253>. Acesso em: 05.09.2020.

ZUCOLOTO, Graziela Ferrero; CASSIOLATO, José Eduardo. Desenvolvimento tecnológico por origem de capital: a experiência brasileira recente. **Revista Brasileira de Inovação.** Campinas, v. 12, n. 1, jan./jun. 2013. Disponível em: <http://ocs.ige.unicamp.br/ojs/rbi/article/viewFile/633/366>. Acesso em: 05.09.2020.

# CONFLITO DE JURISDIÇÕES E TRANSFERÊNCIA INTERNACIONAL DE DADOS ALÉM DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS

*Fabrizio Bon Vecchio*<sup>58</sup>

*Débora Manke Vieira*<sup>59</sup>

## INTRODUÇÃO

A transferência internacional de informações acaba por chamar a atenção pelo volume de dados (*big data*) relativos a indivíduos e a organizações

---

58 Possui Graduação em Direito e Gestão Financeira. É Doutorando em Ciências Jurídicas pela Pontifícia Universidad Católica Argentina (UCA-AR). Possui Especialização em Direito Tributário pela Escola Superior da Magistratura Federal (ESMAFE-BR)/ Universidade de Caxias do Sul (UCS-BR), Pós-graduação em Direito Tributário Internacional pela Universidade de Maastricht-Campus Bruxelas (UM-NL), Pós-graduação em União Bancária e Regulação Financeira em Portugal e na União Europeia pela Associação de Estudos Europeus de Coimbra da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra (AEEC/UC-PT)/ Instituto de Direito Bancário da Bolsa e dos Seguros (BBS-PT), Pós-graduação em Compliance e Direito Penal pelo Instituto de Direito Penal Econômico Europeu da Universidade de Coimbra (IDPEE/UC-PT) e Aperfeiçoamento em Direito Empresarial pela Faculdade de Direito da Universidade NOVA de Lisboa (UNL-PT)..

59 Pesquisadora. Especialista em Direito Tributário pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul / Instituto de Estudos Tributários (PUCRS/ IET). Graduada em Ciências Jurídicas e Sociais pelo Centro Universitário Ritter dos Reis (UNIRITTER). Membro-Associada Fundadora do Instituto Ibero-americano de Compliance. Membro Consultora da Associação Brasileira de Advogados (ABA). Membro do Comitê Público da Associação Nacional dos Profissionais de Proteção de Dados.

que circulam entre diversos países. O abundante trânsito internacional entre fronteiras contribui para o enfraquecimento da legislação doméstica dos Estados em que os dados restaram coletados, tratados e armazenados, nomeadamente no que se refere ao cuidado com a transparência dos mecanismos utilizados (*enforcement*), bem como com a garantia da privacidade de seus legítimos detentores.

Em 1980, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) publicou as “Diretrizes sobre Proteção da Privacidade e o Fluxo Transnacional de Informações Pessoais”, tratando especificamente a respeito dos princípios básicos de proteção de dados e mobilidade de informações entre países, enquanto instrumento de caráter *soft law*. Porém, os países membros e signatários não foram beneficiados com incentivos para criação de regulações internas e leis para disciplinar a proteção relativa. Somente em 1995, com a publicação da Diretiva 94/96/EC da União Europeia, as jurisdições se viram pressionadas a proceder a modificação legislativa – em contrapartida, diversas organizações investiram na autorregulação e relativizaram seus contratos entre fronteiras de forma que os agentes econômicos passaram a barganhar e procurar aquelas localidades menos onerosas para realização de suas atividades. Contudo, com uma postura realista e mais madura sobre o tema, a União Europeia atualizou a normativa, publicando, em 27 de abril de 2016, o Regulamento 2016/679 (*General Data Protection Regulation* – GDPR ou Regulamento da União Europeia sobre Proteção de Dados Pessoais, em Português), aplicável a todos os sistemas jurídicos membros do bloco, a “países terceiros” e a organizações internacionais, estabelecendo a legitimidade da Comissão Europeia para fiscalizar o grau de proteção em cada território.

A legislação brasileira – por meio da Lei nº 12.965/2014 (Marco Civil da Internet) e da Lei nº 14.010/2020 (Lei Geral de Proteção de Dados) – determina, para regular esses atos, que todas as ações básicas (coleta, armazenamento e tratamento) e aquelas de conexão por aplicações de internet com o território nacional devem obediência à lei do foro (*lex fori*). Contudo, seria este o melhor caminho em termos práticos? Utilizando o método dedutivo, por meio de uma exploração doutrinária do tema especializado, analisaremos a ocorrência de conflitos jurisdicionais em torno da transferência entre fronteiras de dados.

Importante destacar que não deve ocorrer a interferência agressiva sobre os padrões adotados, porque, em que pese os países não tenham multilateralmente formado consenso sobre a melhor forma de assegurar contratualmente os padrões de privacidade e segurança no tratamento de dados de natureza transfronteiriça, os sistemas domésticos seguramente estão aptos a exercer legitimamente o seu “direito de defesa” contra agentes considerados nocivos.

## 1 DIREITO EUROPEU E A INFLUÊNCIA NOS NÃO ESTADOS-MEMBROS

A proteção de dados pessoais, no contexto europeu, está intimamente ligada à proteção da privacidade, embora com esta não possa se confundir. A expansão tecnológica e os novos modelos mercadológicos acarretaram uma “mutação no ambiente em que circulam os dados e nos quais se manifestam os interesses da privacidade” (DONEDA, 2006, p. 15). Essa mudança conduziu a um regime completo de proteção aos dados especiais, coincidindo com os primeiros passos da construção de um direito comunitário, harmonizando as leis domésticas dos Estados membros e assentando conceitos fundamentais comuns ao assunto.

A Convenção nº 108, de 1985, a qual dispõe sobre a Proteção de Indivíduos no que diz respeito ao Processamento Automático de Dados Pessoais, foi o primeiro instrumento normativo da Comunidade Europeia a salvaguardar o cidadão contra qualquer abuso e a orientar o fluxo de dados transfronteiriços, descrevendo os primeiros contornos do que atualmente se conhece como União Europeia em termos de proteção de dados pessoais. Recentemente reformada, a mesma obteve a adesão de países membros e não membros da comunidade – dentre eles Senegal, Tunísia, México, Marrocos, Cabo Verde, Uruguai, Argentina, Maurício e Burquina Faso –, representando a primeira fonte transnacional sobre garantia de dados pessoais.

O *General Data Protection Regulation* (ou, em português, Regulação Geral de Proteção de Dados da União Europeia) acabou por influenciar a adequação de legislações de proteção de dados de outros países, em face dos avanços em relação ao marco jurídico antecedente (Diretiva 46/95/CE), fortalecendo os direitos dos titulares de dados e reforçando a res-



ponsabilização dos agentes de tratamento de dados. A Diretiva inaugurou conceitos básicos de coleta, tratamento e responsabilidade pelo armazenamento de informações pessoais, além de atribuir à autoridade estatal os deveres de fiscalizar, de forma independente, o cumprimento normativo nos países membros.

Em relação ao julgamento sobre a conformidade de outros sistemas legais, a Diretiva passou a autorizar a transferência internacional para países terceiros, levando em consideração os riscos potenciais a que os dados estão submetidos nos territórios para os quais serão transferidos. A mesma baseia-se na comparação entre os padrões domésticos de proteção, sendo que a recomendação, no plano internacional, é a de que a transferência seja a menos restrita possível, ainda que sejam definidos os parâmetros de segurança e proteção de dados em cada país.

Enquanto vigorava a Diretiva, operou-se uma racionalidade liberal quanto ao regime de tratamento de dados por parte das empresas, caracterizado pela autorregulação, sem qualquer interferência estatal, relevada a salvaguardas contratuais suscetíveis à barganha entre agentes econômicos e os usuários. Essa influência foi tão significativa à nível mundial que uma das previsões da Diretiva (Artigo 4º) determinava que os responsáveis pelo tratamento de dados pessoais dentro dos limites da União Europeia, mesmo que estrangeiros, deveriam se adequar à legislação atinente aos membros do bloco, regra muito semelhante à do direito brasileiro. Ao entrar em vigor o Marco Civil da Internet, o Brasil passou a prever que empresas fornecedoras de serviço envolvendo coleta e tratamento de dados ocorridos no Brasil, sejam nacionais ou estrangeiras, devem respeitar a legislação doméstica.

Observa-se que a *General Data Protection Regulation* segue, em muitos aspectos, a estrutura da Diretiva europeia, possuindo caráter vinculante aos Estados membros que se incorporarem aos sistemas jurídicos internos. A mesma apresenta critérios para que as transferências de dados internos a países terceiros somente possam ser realizadas após o alcance de um “nível adequado de proteção”, a partir de decisões da Comissão Europeia baseadas no respeito aos direitos humanos e liberdades fundamentais – sem a necessidade de outras garantias e exigência de autorização específica.

Esse nível de proteção adequado pode ser traduzido em três diretrizes básicas: (1) natureza subsidiária das transferências internacionais de dados

personais, as quais devem apenas ser realizadas nas hipóteses de o exportador de dados assumir a responsabilidade subjetiva e objetiva pela proteção dos dados, ou quando o Estado da localização ou destino fornecer minimamente similar padrão de proteção dos dados pessoais; (2) obrigatoriedade de proteção material e procedimental dos dados pessoais, a qual deve ser atendida pelo países de origem e destino dos dados – não estando os países de trânsito obrigados a conferir proteção em idênticos moldes –; (3) a proteção mínima dos dados pode ser verificada por alguns fatores como: a natureza dos dados, o país de origem, o país de recepção ou destino, a finalidade do processamento dos dados transferidos e a existência e vigência das medidas de segurança para a transferência e tratamento de dados pessoais.

A transferência internacional de dados pessoais para países que não possuem um nível adequado de proteção é defeso pelo sistema jurídico europeu, tendo a Europa adotado o padrão de regras corporativas, consoante princípio da equivalência para o fluxo de dados transfronteiriço, ou seja, os Estados soberanos que firmarem contratos dispendo de matéria de proteção de dados estabelecidas na Convenção oferecem um certo nível de proteção que precisa ser seguido aos demais, como um verdadeiro *standard*.

O Chile foi o primeiro país da América Latina a aprovar uma lei de proteção de dados (Lei nº 16.628/1999), mas enfrenta ainda algumas dificuldades práticas: (a) ao longo dos anos, raras atualizações foram feitas na lei; (b) existem muitas dificuldades de aplicação e conscientização dos cidadãos acerca dos direitos existentes; (c) os mecanismos não são eficazes para alcance dos direitos. Ela limita o uso dos dados ao propósito informado no ato da coleta, com a exceção de registros tornados públicos. Garante aos titulares o direito a acessar as informações de posse de alguma empresa, corrigi-la ou eliminá-la se o armazenamento não respeitar as exigências da lei ou o tratamento for concluído. Prevê a responsabilização de empresas controladoras de dados em caso de prejuízos aos titulares.

Ainda na América do Sul, a Argentina definiu normas de proteção de dados pessoais na Lei nº 25.326/2000, na qual regulou, na hipótese de dados pessoais localizados em território argentino, os princípios gerais relativos à proteção, em que os direitos dos titulares dos dados, usuários e responsáveis por arquivos, registros e bancos de dados, bem como as san-

ções aplicadas, observarão exclusivamente o direito local. Sob a perspectiva da técnica do direito internacional privado, aparentemente, a legislação está baseada na regra do conflito unilateral, segundo a qual o único direito aplicável, em termos de respeito e observância da lei para todos os tipos de transações envolvendo dados, é a *lex fori*.

De forma muito similar à revogada Diretiva 95/46/EC da União Europeia, o direito argentino proíbe a transferência de dados pessoais com países ou órgãos internacionais que não apresentam níveis de proteção adequados, explorando exceções em casos de cooperação jurídica internacional, intercâmbio de dados médicos, transferências bancárias e outras transferências de dados cujo objetivo é exterminar o crime organizado, o narcotráfico e o terrorismo.

Por sua vez, a Lei Geral de Proteção de Dados brasileira permite a transferência internacional de dados pessoais a países ou organismos internacionais que gozem de adequado grau de proteção de dados ou em outras limitadas hipóteses, dentre as quais destacamos: (a) a transferência para países/organizações internacionais que assegurem grau de proteção adequado; (b) comprovação, pelo controlador, de que certas garantias foram atendidas (cláusulas contratuais específicas ou cláusulas-padrão, normas corporativas globais, certificados regularmente emitidos); (c) transferências em casos de cooperação internacional; (d) autorização da Autoridade Nacional; (e) consentimento específico e destacado do titular.

A estrutura da normatização que trata da transferência internacional de dados é distinta na legislação brasileira e na *General Data Protection Regulation*. Uma das principais diferenças é que o legislador brasileiro optou por permitir a transferência internacional de dados para cumprimento de obrigação legal ou regulatória pelo controlador, hipótese não permitida no regramento da GDPR no que tange à transferência internacional de dados pessoais:

Seguindo os parâmetros lançados pelo GDPR, a adoção da lei brasileira traz a previsão – inevitável – dos fluxos transfronteiriços de dados pessoais de maneira que os países passíveis desse tipo de transação devem oferecer a garantia da proteção dos dados pessoais em mesmo grau que a LGPD prevê. Isso significa que o Brasil segue o movimento europeu de padronização internacional do fluxo

de dado, assim como de proteção dessas informações, de maneira a garantir que o desenvolvimento tecnológico e econômico possa continuar seu acelerado e complexo processo, sem que com isso direitos e garantias fundamentais sejam relativizados ou violados (PINHEIRO, p. 92).

A melhor solução para definir a jurisdição dos conflitos virtuais seria entender o ciberespaço como um local desassociado do mundo físico, que possa vir a ser reconhecido por suas fronteiras virtuais. Devemos ter a consciência de que os bancos de dados precisam ser desenhados de modo a impedir o acesso de terceiros não autorizados ou de agentes que não cumprem o grau de proteção adequado – inclusive, aqui, poderíamos argumentar que o uso privilegiado de criptografia garantiria o acesso seguro aos dados individuais.

## 2 CONFLITO DE JURISDIÇÕES E DIREITOS FUNDAMENTAIS

O sistema europeu desenvolveu um regramento jurídico com a finalidade precípua de pacificar os conflitos digitais. Recentemente, a estratégia conhecida como *Digital Single Market* foi reconhecida pela Comissão Europeia como essencial para a expansão da interação econômica e comercial, “imposição” que vem causando inúmeros conflitos.

Tem-se que a forma mais adequada seria estabelecer “uma dimensão ética referente a valores comuns” (VARELLA, 2013, p. 439), sem qualquer subordinação estatal de direito a alguma ordem legal, que serviria como parâmetro para a normatização interna, como elemento de conexão para ser utilizado por agentes públicos e privados. Essa eticidade se trata de um direito transnacional, e não um direito internacional, já que construído com bases lógicas científicas, culturais e técnicas, mitigando os antagonismos e agregando maior estabilidade ao ordenamento, preservando os valores e que, na existência de lacunas, sejam aproximadas entre as fontes e as peculiaridades do caso concreto.

Estes receios ganharam vida quando as autoridades nacionais restringiram os fluxos de dados pessoais entre Estados membros, fluxos esses essenciais para empresas estabelecidas em mais de um país. Por exemplo,

em 1989, a autoridade de controle francesa bloqueou a transmissão dos dados pessoais de um colaborador do escritório da Fiat, em Paris, para o escritório de Turim, na Itália, invocando lacunas no direito da proteção de dados pessoais italiano (KUNER; CATE; MILLARD; SVANTES-SON; LYNSKEY, 2015, p. 174). Tornava-se evidente que a livre circulação de dados pessoais, essencial para um mercado que se pretendia sem fronteiras, requeria um ato legislativo da União Europeia no sentido de harmonizar legislações e remover obstáculos à circulação dos dados pessoais. Dessa forma, o tratamento de dados pessoais coloca riscos para outros direitos fundamentais, o que, aliás, é reconhecido nos artigos 1 e 2 do GDPR, ao dispor que “o presente regulamento defende os direitos e liberdades fundamentais das pessoas singulares, nomeadamente o seu direito à proteção dos dados pessoais”. Os riscos do tratamento de dados pessoais abrangem vários direitos fundamentais, como a liberdade de expressão, de pensamento, de movimento, a proibição de discriminação, a liberdade de religião. Por conseguinte, há uma “ligação direta” entre este e outros direitos fundamentais.

Em todo o caso, a realidade confirma que cada vez mais os entes privados tratam os dados pessoais e que, no entanto, raramente o titular dos mesmos se encontra na melhor posição para se defender (autotutela) ou dispõe de instrumentos céleres para reagir (heterotutela). Estas circunstâncias fundamentam uma proteção ativa e legal que incide sobre a posição *jus* fundamental do titular dos dados pessoais, ao mesmo tempo que procede à restrição dos direitos contrapostos do agressor. Logo, o titular dos dados pessoais é protegido através da compressão da liberdade de atuação do utilizador dos seus dados individuais, sendo ele titular de uma posição jurídica garantida por um direito fundamental.

A confiança recíproca entre os Estados deve ser capaz de promover um bom relacionamento jurídico entre os mesmos, uma verdadeira cooperação à nível internacional que consiga criar um padrão internacional de proteção de dados com força suficiente para eliminar as divergências ocasionadas pela falta de consenso, mas que, a depender do nível das normas estabelecidas, pode vencer por completo estas diferenças. Ocorre que para isso é “necessário o desenvolvimento de um instrumento global que preveja princípios de alto nível, exigíveis em matéria de privacidade e proteção de dados” (KUNER, 2014, p. 59).

Essa “descoordenação” entre jurisdições que disciplinam a transferência internacional de dados e que definem unilateralmente as operações de fluxo transfronteiriço é capaz de afetar aspectos essenciais de funcionamento da internet (seja nos sistemas de interconexão ou de estrutura da rede), ocasionando o chamado “protecionismo digital” que, “a longo prazo, o protecionismo digital provavelmente vai minar de forma significativa a natureza internacional da internet e posar potencialmente como uma ameaça à interoperabilidade” (SVANTESSON, 2019, p. 48).

Ao pensarmos nesses limites como dificuldades de implementação coercitiva de uma norma, a maioria da doutrina entende que a ausência de coercibilidade plena não prejudica a imperativa do Direito, considerando que a noção de monopólio coercitivo exige potencialmente um exercício de força. Em qualquer caso, as expectativas sobre a efetividade de normas extraterritoriais devem ser calibradas, influenciando o comportamento e as atuações, tanto da comunidade internacional como dos sujeitos passivos, designadamente dos agentes que tratam os dados pessoais e os usuários.

## CONCLUSÃO

Qualquer solução para regular os regimes legais envolvidos na transferência internacional de dados, desde uma perspectiva nacional/doméstica, não poderia prejudicar o entendimento sobre os padrões atualmente adotados a respeito do tratamento dos dados pessoais. Ainda que atualmente os países não tenham multilateralmente alcançado entre si consenso sobre as formas de proteção dos dados pessoais, seja por meio de tratados e convenções, ou através de mecanismos para assegurar, legal e contratualmente, padrões mínimos de segurança e privacidade no fluxo transfronteiriço de dados, devem primar por evitar a criação de maiores entraves e problemas que venham a desrespeitar processos que envolvam dados pessoais. Entende-se que os patamares mínimos já delineados devem ser respeitados e rediscutidos, sempre em favor de um princípio que endosse um direito de acesso dos usuários a seus dados pessoais.

Não podemos deixar de referir que um fórum permanente de discussões para acordos multilaterais, como o Parlamento Europeu, constitui-se em instrumento de excelência, o qual pode vir a “mediar” todos os con-

flitos jurisdicionais quando o assunto for o tratamento de dados pessoais naquele espaço comum. Com o advento das legislações sobre proteção de dados, o que pareceria ser um pacificador transfronteiriço acabou por desencadear um conflito normativo ético e dos padrões que identificam o ambiente seguro para tratamento e compartilhamento das informações.

Os direitos fundamentais dos titulares de dados chamaram a atenção para os riscos das soluções unilaterais. Embora tais práticas não sejam bem-vindas nos países, é perceptível que evitar atritos também pode ser uma forma de cooperação extraterritorial. Uma política menos agressiva à soberania de outros países seria a União Europeia estabelecer novos entendimentos de aplicação legal baseados nas premissas e particularidades internas dos países que ainda não primam pela alta proteção dos dados dos titulares, servindo como uma regra de transição. Contudo, devem respeitar padrões mínimos de segurança, de modo a não atingir os direitos fundamentais ou pessoais dos indivíduos.

No momento atual, em que todos os regramentos ainda estão em fase de maturação, mostra-se necessária a solidificação do entendimento do Parlamento Europeu no que tange ao enfrentamento dessas regulações, sendo essa a melhor alternativa para a pacificação das controvérsias que surgem a todo o momento.

## REFERÊNCIAS

CAMARGO, André Antunes Soares de. **Regulação Internacional da Governança Corporativa e do Compliance**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. v. I.

DONEDA, Danilo. **Da privacidade à proteção de dados pessoais**. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

KUNER, Christopher. The European Union and the search for an international data protection framework. **Groningen Journal of International Law**, v. 2, n. 2, p. 55-71, 2014.

KUNER, Christopher; CATE, Fred; MILLARD, Christopher; SVANT-ESSON, Dan; LYNSKEY, Orla. The Data Protection Credibility Crisis. **IDL**, v. 5, n. 3, 2015.

- MALDONADO, Viviane Nóbrega; BLUM, Renato Opice. **LGPD**: Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais comentada. 3. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.
- PINHEIRO, Patrícia Peck. **Proteção de dados pessoais**: comentário à Lei 13.709/18. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.
- SCHAPIRO, Mario G.; MARINHO, Sarah M. Matos. **Compliance Concorrencial**: cooperação regulatória na defesa da concorrência. São Paulo: Almedina, 2019.
- SVANTESSON, Dan B. J. **Internet Jurisdiction Global Report Status 2019**. Paris: Internet Jurisdiction, 2019.
- VARELLA, Marcelo Dias. **Internacionalização do Direito**: direito internacional, globalização e complexidade. Brasília: UniCEUB, 2013.



# **ARTIGOS – TRABALHO**



# VÍNCULO EMPREGATÍCIO ENTRE PASTORES E IGREJAS EVANGÉLICAS: DIREITOS TRABALHISTAS E OS REQUISITOS DO ARTIGO 3º DA CLT

*Camila Costa Cavalari*<sup>60</sup>

## INTRODUÇÃO

O tema apresenta relevância no âmbito jurídico brasileiro, já que as Igrejas Evangélicas ocupam um espaço significativo na vida das pessoas desde o período colonial, sendo, atualmente, a segunda maior fonte de expressão religiosa no território nacional, segundo amostra do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).<sup>61</sup> Dessa maneira, os trabalhos desenvolvidos nessas entidades religiosas, sobretudo o do pastor evangélico, apresentam diferentes entendimentos quanto à aplicabilidade da legislação trabalhista ou da Lei do Trabalho Voluntário.

Nessa perspectiva, as relações de trabalho nas últimas décadas sofreram diversas modificações, principalmente após a Lei nº 13.467/17, que alterou disposições da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) e ficou conhecida como Reforma Trabalhista, dentre elas, o vínculo empregatício.

---

60 Graduada em Direito pela PUCPR e Pós-graduanda em Direitos e Processos do Trabalho e Previdenciário. Atualmente, é estagiária de Pós-graduação no Tribunal Regional do Trabalho da 9ª Região.

61 Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pesquisa/23/22107>.

Assim, o presente estudo versa sobre as variações de entendimentos sobre a possibilidade de configuração da relação de emprego entre o trabalhador religioso e a instituição a partir do preenchimento dos requisitos legais e a extrapolação do trabalho vocacional, bem como o não reconhecimento e seus respectivos fundamentos, sendo o principal a identificação das funções estritamente religiosas.

Portanto, baseado nos diferentes posicionamentos, o artigo apresenta o hipotético-dedutivo como método de pesquisa, expondo diferentes pontos de vista acerca do tema e seus critérios de convencimento utilizados a fim de analisar fatores que legitimam ou não o vínculo trabalhista dos pastores, identificando, no primeiro caso, a Igreja como empregador.

## 1. RELAÇÃO DE EMPREGO E SEUS PRESSUPOSTOS

Pode-se dizer que a relação de emprego é entendida como uma espécie da relação de trabalho, sendo a primeira consubstanciada a partir da apresentação dos requisitos fixados na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). Segundo o doutrinador Maurício Godinho Delgado (2013, p. 397), há formas diferentes de prestação de trabalho, tendo como exemplo o trabalho do autônomo, cuja realização não depende de subordinação, sendo, neste caso, descaracterizada a relação empregatícia.

Inicialmente, o vínculo de emprego fundamenta-se a partir da existência das partes, as quais denominamos empregador – pessoa física ou jurídica – e empregado – pessoa física –, alinhado aos pressupostos necessários para caracterização do mesmo.

Dessa forma, a partir da observação da legislação, constata-se que a subordinação, não eventualidade, onerosidade e a pessoalidade, somadas ao trabalho exercido por uma pessoa física, são os requisitos indispensáveis para a existência e comprovação da relação de emprego, os quais passaremos a ver.

### 1.1 SUBORDINAÇÃO

Ainda que a CLT não apresente diretamente o vocábulo subordinação, a doutrina, ao fazer uso, consagrou a expressão a partir do conceito

clássico de que o empregado está sujeito às ordens de seu empregador, sendo passível de punições disciplinares, conforme o limite da lei.

Nesse sentido, Mannrich (1998, p. 120) diz que "há uma relação de dever e poder, onde o dever de obediência submete-se a um poder de comando: eis a essência da dependência jurídica, ou seja, a subordinação".

Em conformidade com o exposto, Carmen Camino (2014, p. 189) corrobora o entendimento reconhecendo que "embora não haja correspondência semântica, as expressões subordinação e dependência são indicadoras do mesmo fenômeno da vulnerabilidade e da inferioridade do empregado". Tal definição está atrelada à teoria mais aceita acerca da natureza da subordinação, qual seja, a jurídica. A subordinação tem seu caráter jurídico proveniente do contrato de trabalho e resultante da natureza do vínculo empregatício sob o aspecto do comando e da vigilância.

Logo, nas relações objeto deste estudo, mesmo com a existência de certa autonomia, a subordinação se demonstra presente na atividade do pastor-empregado, já que este é gerenciado e/ou monitorado por seus superiores, assim como está sujeito às ordens decorrentes da hierarquia espiritual. O fundamento mais frequentemente apresentado ao judiciário, no que diz respeito às ações para reconhecimento do vínculo, é o fato de o ministro de culto ter o dever de prestar contas e cumprir metas preestabelecidas, inserindo aquele à lógica empreendedora e, evidentemente, compactuando com a subordinação jurídica exercida pelo empregador.

Para além disso, há outros três tipos de subordinação: técnica, econômica e social.

A subordinação técnica leva em consideração o fato de que o empregador possui uma posição de liderança, gerenciando os serviços direcionados a ele; a econômica é entendida como a carência do empregado e a subordinação social é a que envolve tanto a técnica quanto a econômica.

Não obstante a doutrina majoritária considerar a subordinação como um elemento importante, ao se tratar dos requisitos formais para a configuração do vínculo empregatício deve-se manter a união de todos os elementos que o compõem (DELGADO, 2013, p. 292).

Assim, como regra, a subordinação do empregado está associada à não eventualidade (CAMINO, 2014, p. 189), isto é, à regularidade na prestação do serviço exercido.

## 1.2 NÃO EVENTUALIDADE

O entendimento acerca da não eventualidade é de que o trabalho exercido deve ser indispensável ao desempenho do empregador e/ou da empresa, ainda que esse serviço seja oferecido de maneira intermitente, a fim de afastar a ideia de casualidade.

Importante salientar que, levando em consideração a parte majoritária da doutrina, o critério da atividade essencial à empresa é o mais relevante. Este entendimento é confirmado por Carlos Henrique Bezerra Leite (2018, p. 170):

O contrato de trabalho exige uma prestação de serviço de forma habitual, constante e regular, levando-se em conta um espaço de tempo ou uma tarefa a ser cumprida. Assim, o trabalho eventual, esporádico, a princípio, não tipifica uma relação empregatícia. Geralmente, o critério da não eventualidade é extraído a partir da identificação do trabalho realizado pelo trabalhador e atividade econômica desenvolvida pela empresa.

Isto posto, a não eventualidade apresenta a concepção do labor não ocasional com característica de permanência, uma vez que o contrato de trabalho, além de consensual, é de trato sucessivo ou de execução continuada.

No entanto, o critério da atividade essencial à empresa não é o único. Ressalta-se, também, a presença do sentido de continuidade, tendo sido mencionado, inclusive, pela Lei Complementar nº 150, de 2015, ao definir como empregado doméstico “aquele que presta serviços de forma contínua, subordinada, onerosa e pessoal e de finalidade não lucrativa à pessoa ou à família, no âmbito residencial destas, por mais de 02 (dois) dias por semana”.<sup>62</sup>

Diante disso, o requisito da não eventualidade persiste nas relações entre pastores e ministérios, uma vez que os serviços prestados pelo primeiro são imprescindíveis para o funcionamento e finalidade das Igrejas Evangélicas, como também se fazem consecutivos e recorrentes, afastan-

---

62 Art. 1º da Lei Complementar nº 150/15.

do a possibilidade de caracterização do trabalho eventual, restando incontroverso o vínculo jurídico estabelecido pelas partes sob este prisma.

### 1.3 ONEROSIDADE

A onerosidade está baseada na função do empregado de desempenhar seu serviço e no dever do empregador de remunerá-lo, efetuando seu pagamento a título de contraprestação (OLIVEIRA; DORNELES, 2016, p. 48). Isto é, o contrato de trabalho apresenta como característica a obrigação de fazer e de dar, respectivamente.

Chama-se de contraprestação o valor auferido pelo empregado após a execução de suas atividades. Esse valor poderá ser disponibilizado de duas maneiras: em dinheiro ou *in natura*. Em ambas as formas o trabalhador receberá uma verba salarial de natureza remuneratória, uma vez que o vínculo de emprego tem finalidade econômica e possui caráter de subsistência. Em tal caso, ainda que seja denominada como ajuda de custo, a intenção onerosa das atividades desempenhadas pelos pastores evangélicos também é observada, posto que seu trabalho é realizado como forma de manutenção da sobrevivência, sendo este um dos argumentos utilizados para a configuração da natureza salarial das verbas sob a ótica da primazia da realidade.

Além disso, há que se destacar que a expectativa do empregado contratado para receber sua devida importância, conforme pactuado, é entendida como fator determinante no que diz respeito à remuneração. Assim dizendo, a contraprestação financeira em trabalhos beneficentes por si só, por exemplo, não caracteriza a onerosidade como requisito da relação empregatícia, já que esta análise deve partir da perspectiva do prestador do serviço.

### 1.4 PESSOALIDADE

Por fim, dentro da relação em foco existe, também, a pessoalidade, que é o pressuposto baseado no fato de que as atividades desenvolvidas pelo empregado devem ser efetuadas pelo mesmo. Contudo, a pessoalidade não anula a substituição, que poderá acontecer, desde que moderadamente, uma vez que para cada cargo há uma qualificação a ser seguida,

seja por grau de instrução, experiência ou disposição física (ARAÚJO; COIMBRA, 2014, p. 242).

Dessarte, a personalidade é entendida como personalíssima, apresentando efeitos desde a estruturação do vínculo.

De acordo com Vólia Bomfim Cassar (2017, p. 243), o vínculo da personalidade decorre do contrato e de seus respectivos efeitos, dando ao empregador a possibilidade de mudança na configuração de seus funcionários, desde que esteja nos limites da lei.

No caso em estudo do trabalho desempenhado pelo pastor, a personalidade emerge da sua própria função, já que o mesmo possui deveres e obrigações restritas no âmbito da entidade religiosa.

Ou seja, o serviço realizado por uma pessoa física mediante subordinação, de maneira não eventual, que tem como consequência a onerosidade e é executado pessoalmente pelo trabalhador, possui como característica o vínculo de emprego, fazendo jus ao regime disposto na CLT e à intervenção da Justiça do Trabalho quando cabível.

## 2. VÍNCULO EMPREGATÍCIO X VOCAÇÃO RELIGIOSA

Conforme entendimentos doutrinários e jurisprudenciais, o trabalhador religioso exerce suas atividades em razão da dedicação ao cotidiano missionário sem a finalidade da obtenção de contraprestação material pecuniária. Isto quer dizer que, como regra, o trabalho dos pastores não constitui vínculo de emprego, já que sua prestação de serviço é compreendida como vocação.

Nesse sentido, em abril de 2017 a 7ª Turma do Tribunal Regional do Trabalho (TRT) da 4ª Região decidiu por afastar a hipótese de relação empregatícia entre a pastora e a Igreja do Evangelho Quadrangular, haja vista a caracterização da relação de cunho meramente religioso, nos termos da ementa:

VÍNCULO DE EMPREGO. PASTORA EVANGÉLICA E SECRETÁRIA. RELAÇÃO DE CUNHO RELIGIOSO. O trabalho religioso prestado à igreja, na condição de membro congregado, em atividade vocacional destinada à propagação da fé, abarcando tarefas vinculadas direta e indiretamente ao culto reli-



gioso propriamente dito, em meio às quais se inserem os serviços burocráticos de apoio à congregação (lavratura de atas de reuniões e confecção de cartões de membro) destinados a dar suporte à atividade espiritual, não comporta contraprestação material pecuniária, admitindo recompensa ou retribuição em valores espirituais ou de ordem religiosa. Trabalho religioso que se identifica a trabalho voluntário gratuito. Ausência do requisito da onerosidade, afasta a hipótese de relação de emprego entre as partes (ROT 0020905-83.2015.5.04.0383. Relatora Carmen Izabel Centena Gonzalez. Data de Julgamento: 27/04/2017 – 7ª Turma).

Com igual efeito, recentemente a 2ª Turma do Tribunal Superior do Trabalho (TST), de maneira unânime, negou provimento ao Agravo de Instrumento contra decisão do Tribunal Regional do Trabalho (TRT) da 1ª Região, a qual denegou seguimento ao Recurso de Revista, sob o critério da não configuração da relação de emprego, mantendo o entendimento majoritário de que a atividade religiosa não possui natureza profissional:

A conclusão do acórdão recorrido, quanto à caracterização do vínculo, encontra-se amparada na análise das provas dos autos. Assim, para dissentir do julgado e entender que, em verdade, os requisitos do art. 3º da CLT foram preenchidos, mister o reexame de provas, que é vedado nessa esfera recursal extraordinária, nos termos da Súmula 126 do TST. Não há falar, portanto, em divergência jurisprudencial ou violação legal. Diante do exposto, NEGOU PROVIMENTO ao agravo de instrumento (TST-AIRR-101062-13.2017.5.01.0074. Relatora Ministra Delaíde Miranda Arantes. Data da Publicação: 21/08/2020 – 2ª Turma).

Dessa forma, como preceituado pelo ministro do Tribunal Superior do Trabalho, Ives Gandra da Silva Martins Filho (2002, p. 37), o trabalho espiritual é entendido como um estado no qual “o serviço prestado pelo religioso a Deus e à comunidade correspondia à resposta a uma vocação divina, segundo a qual o homem esperaria uma retribuição extraterrena”, isto é, o chamado estado eclesiástico, caracterizado pela motivação religiosa, torna-se a principal fundamentação sustentada pelos tribunais

com a intenção de não reconhecer o vínculo de emprego da instituição espiritual com o pastor, assim como de perpetuar o entendimento de que o ofício do ministro de culto se deve em prol da disseminação da fé cristã à comunidade, afirmando o caráter religioso das atividades e, por vezes, a condição de trabalho voluntário.

Ademais, há que se observar que as Igrejas, assim como a sociedade, possuem regras de conduta para que as práticas sagradas, às quais seus frequentadores estão sujeitos, tenham eficácia. A partir da percepção predominante já destacada, a submissão dos empregados às autoridades missionárias se aproxima do estilo de vida religioso não se confundindo com o âmbito profissional.

Não obstante, por outro lado existem doutrinadores, como M. Paul Durand (*apud* BARROS, 2017, p. 309), que defendem que “mesmo que, por caridade ou por dever de confraternidade, o ministro de culto não perceba nenhuma remuneração, sua atividade desinteressada deve ser considerada como profissional”, restando averiguar, portanto, a realidade fática das partes para que se reconheça a relação jurídica estabelecida.

É o caso das crescentes demandas judiciais requerendo a vinculação empregatícia entre pastores e as instituições religiosas sob a ótica da equiparação ao trabalho resguardado pelas normas da Justiça do Trabalho.

Nesse contexto, o TRT da 12ª Região deliberou pela caracterização do vínculo de emprego:

PASTOR. VÍNCULO DE EMPREGO. ALTERAÇÃO DE PARADIGMAS. CARACTERIZADO. Traço essencial do contrato de trabalho (ao lado de outros) é a onerosidade (intenção de auferir vantagem econômica). A princípio, os ministros de confissões religiosas não exercem suas funções com o fito de auferir ganho econômico, o que afasta a onerosidade e com ela o vínculo de emprego. Contudo, diante da mudança de paradigmas nessa esfera, com incremento de seitas da chamada "teologia da prosperidade" que prometem aos fiéis e querem para si e seus ministros, vantagens materiais, ainda que proporcionadas "pela divindade", a exclusão da onerosidade "a priori" não é sustentável, constituindo preconceito jurídico que causa graves distorções. É preciso distinguir os que buscam apenas propagar a fé, colocada como objetivo de vida, dos

que buscam exercer ministérios em algumas Igrejas como se fosse um emprego qualquer, seja pela remuneração, seja com a intenção de obter "status" social. Há ministros religiosos que exercem ministérios com intuito não lucrativo e há os que os exercem com interesse direto de lucro, com salários e participações milionários. Quando a entidade religiosa se transforma em verdadeira empresa, onde a expansão da fé é apenas meio e não finalidade exclusiva, é possível, perfeitamente, caracterizar o vínculo de emprego (ROT 0010593-45.2015.5.12.0021. Relator Jose Ernesto Manzi. Data de Julgamento: 02/05/2017).

Salienta-se que a referida decisão também foi objeto de Recurso de Revista e Agravo de Instrumento perante a 8ª Turma do TST, sendo que em ambos os casos tiveram seus provimentos negados, confirmando, assim, a decisão proferida pelo juiz de primeiro grau que assegurou o vínculo, afastando a incidência da devoção e comprovando a presença dos pressupostos da relação de emprego, adotando, em especial, o entendimento de que a contraprestação é caracterizadora da onerosidade.

## 2.1 TRABALHO VOLUNTÁRIO

Muito embora não esteja expressamente mencionado na legislação, por vezes o trabalho dos pastores de Igreja Evangélica é interpretado como um trabalho voluntário, sendo este disciplinado pela Lei nº 9.608, de 1998, e entendido como “a atividade não remunerada prestada por pessoa física a entidade pública de qualquer natureza ou a instituição privada de fins não lucrativos que tenha objetivos cívicos, culturais, educacionais, científicos, recreativos ou de assistência à pessoa”.<sup>63</sup>

A partir dessa perspectiva, o serviço voluntário tem como uma de suas características a inexistência de onerosidade (GARCIA, 2016, p. 339) e, consequentemente, do *animus* da remuneração, uma vez que possui uma natureza benevolente e caridosa não estando abarcado, portanto, pelo Direito do Trabalho, tampouco gerando obrigação previdenciária, conforme expressamente fixado no parágrafo único do artigo 1º da referida lei.

---

63 Art. 1º da Lei nº 9.608/98.

No que tange às dimensões subjetiva e objetiva do trabalho referenciado, a percepção é de que a prestação do serviço, assim como quem o presta, não deve se demonstrar ser uma forma de instrumentalização de atividade puramente econômica, devendo manter-se igualmente benevolentes o sujeito e as suas causas.

Ademais, segundo o disposto no artigo 2º da Lei 9.608/98, o serviço voluntário, em contraposição à relação de emprego, tem como formalidade a celebração de um termo de adesão entre as partes, sendo um requisito importante para a caracterização da atividade voluntária.

É importante frisar que, por ser um contrato de serviços gratuitos, os critérios que identificam uma relação empregatícia não são objeto de estudo do legislador, sobretudo no que diz respeito à subordinação jurídica. Contudo, acerca do exposto, Dallegrave Neto (1998, p. 95) certifica que “na organização de trabalho voluntário também se exige um mínimo de ordens para dividir o trabalho e elaborar a escala de comparecimento”. Diante disso, como abordado anteriormente quando do chamado estado eclesástico, a presença mais ou menos acentuada de fiscalização das atividades por autoridade religiosa torna-se desimportante para a forma de trabalho elucidada pela Lei do Voluntariado, se percebida de forma isolada.

Outro tanto, mesmo nos casos dos ministros de culto em que há contraprestação em decorrência do trabalho, desde que em concordância com os objetivos de benevolência sem desvio de finalidade, a princípio não se pode assemelhar a importância à onerosidade compreendida pela legislação trabalhista, já que o recebimento desse valor não possui finalidade salarial, sendo desproporcional ao vínculo gerado pelo contrato de trabalho e estando garantido como ressarcimento pelas despesas que comprovadamente realizar no desempenho das atividades.

Na prática, esses argumentos apresentam consequências diretas na descaracterização da relação de emprego ao considerar o serviço prestado pelo pastor em favor do ente religioso como uma espécie de trabalho voluntário, posto que seu ofício é voltado para a sociedade.

Nesta lógica, os tribunais tendem a confirmar esse entendimento sobrepondo a incidência das normas do voluntariado às trabalhistas e enfatizando que os valores eventualmente recebidos têm a finalidade de manutenção do ministério. Quanto ao requisito da subordinação, interpretam que as normas e ordens apresentam caráter meramente religioso já que “o

pastor exerce um ministério espiritual, estando subordinado diretamente à sua fé e consciência”, conforme julgado de relatoria da Desembargadora Maria de Lourdes Antônio do TRT da 2ª Região.

Como exemplo, colaciona-se a ementa a seguir relativa ao processo movido por um pastor em face da Igreja Universal do Reino de Deus, o qual requer, entre outras providências, o reconhecimento da existência do vínculo de emprego. Entretanto, a tese acolhida desde o primeiro grau foi a de que a função era motivada por fatores espirituais de maneira voluntária, sendo posteriormente confirmada pelo TRT da 3ª Região:

EMENTA: SERVIÇO RELIGIOSO – PASTOR – RELAÇÃO EMPREGATÍCIA NÃO CONFIGURADA. O trabalho exercido por pastor não caracteriza relação de emprego com a Igreja a que se vincula. De fato, o serviço prestado pelo religioso a sua comunidade é voluntário e consiste na assistência espiritual a seus membros, em testemunho de fé e desprendimento. Também não se obrigam a nada as partes desta relação, porquanto aos deveres da religião adere-se espontaneamente, sem qualquer imposição. Ausentes, portanto, os requisitos previstos nos artigos 2º e 3º da CLT, não há falar em relação de emprego (TRT da 3ª Região. RO 0010443-28.2015.5.03.0017. Relator Paulo Mauricio R. Pires. Disponibilização: 10/04/2017 – Tribunal Pleno).

Ainda, em recente julgamento, a 2ª Turma do TST decidiu manter o posicionamento sobre matéria semelhante:

RECONHECIMENTO DO VÍNCULO EMPREGATÍCIO. PASTOR EVANGÉLICO. (ÓBICE DA SÚMULA 126 DO TST). Segundo o quadro fático delineado pelo acórdão regional, as atividades desempenhadas pelo reclamante eram de cunho religioso, como pastor e de modo voluntário. Com efeito, a decisão regional concluiu pela ausência de pessoalidade e de subordinação, demonstrando que o presente caso trata de vocação religiosa. Entender de forma contrária demandaria o revolvimento de fatos e provas, o que encontra óbice na Súmula 126 do TST. Não prospera o agravo da parte, dadas as questões jurídicas solucionadas na decisão agravada. Em verdade a parte só demonstra o seu

descontentamento com o que foi decidido. Não merece reparos a decisão. Agravo não provido (Ag-AIRR-664-33.2017.5.12.0048. Relatora Ministra Maria Helena Mallmann. DEJT: 14/08/2020 – 2ª Turma).

Também, salienta-se que, ao tratar dos segurados, a Lei nº 8.212, de 1991, em seu artigo 12, inciso V, *alínea C*, se refere expressamente ao ministro de confissão religiosa como um contribuinte individual para fins previdenciários, fazendo parte e reiterando o posicionamento que desconfigura a relação de emprego entre pastores e Igrejas.

De acordo com essa percepção, a Terceira Turma do TRT da 18ª Região invocou a legislação sobre a organização da Seguridade Social, mantendo a decisão de primeira instância e não reconhecendo o vínculo.

Do exposto, porque o dever de fundamentar não exige que o juízo de revisão se assente em fundamentos diferentes daqueles adotados pela decisão revista, adoto os fundamentos da sentença recorrida abaixo transcritos:

[...]

“Observe-se que, para fins previdenciários, a Lei 8.212/1991, no seu art.12, enumera como segurados obrigatórios: (i) empregado (inciso I), (ii) contribuinte individual (inciso V) e (iii) outras categorias nos demais incisos. No caso, os ministros de confissão religiosa enquadram-se na categoria de contribuinte individual (abaixo a transcrição legal)”.

Assim, já se vê, pelo enquadramento legal, que os ministros de confissão religiosa não são enquadrados como empregados (RO – 0011396-60.2018.5.18.0181. Relator Desembargador Mário Sérgio Bottazzo. Data da Publicação: 15/05/2019 – 3ª Turma).

Em contraposição ao argumento da voluntariedade, é necessário mencionar que, embora menos frequente, existem casos em que o trabalho voluntário e suas consequências são afastados do serviço dos pastores a partir da observação efetiva da ambientação laborativa. Isto é, o princípio da primazia da realidade prevalece e a realidade fática se sobressai.

Com esse entendimento, em um dos seus julgamentos o Tribunal Superior do Trabalho (TST) reconheceu o vínculo entre o pastor e a Igreja, sob o critério da identificação dos elementos caracterizadores do emprego, quais sejam, a não eventualidade, visto que havia continuidade no serviço; onerosidade, pois o ente religioso reconheceu que os valores eram destinados à subsistência e, por fim, a pessoalidade e a subordinação na medida em que houve a transferência do pastor-empregado diversas vezes durante a relação jurídica, inclusive para apresentações em programas de televisão, mantendo-se a supervisão e vigilância por seus superiores, restando confirmada a relação.

[...] a relação jurídica entre as partes não se limitava à identidade de crença religiosa e o trabalho prestado pelo autor não foi meramente voluntário ou simplesmente altruístico "; a " atividade de "pastor evangélico" (e não foi essa a única função exercida) foi abraçada por ele não apenas como missão, mas também como profissão, pois era dela que tirava o sustento familiar, auferindo da Igreja remuneração, que, inclusive, permitia a ele se dedicar integralmente aos objetivos da Igreja, sem exercer qualquer outra atividade econômica (Ag-ED-AIRR-24548-67.2015.5.24.0003. Relator Ministro Jose Roberto Freire Pimenta. Data da Publicação: 06/03/2020 – 2ª Turma).

Assim dizendo, comprovadamente deve-se analisar, para além dos pressupostos do artigo 3º da CLT, as particularidades dos casos concretos para identificação da relação celetista, sob o viés da finalidade das atividades prestadas.

### 3. PRIMAZIA DA REALIDADE

A primazia da realidade é um dos princípios mais relevantes do Direito do Trabalho, uma vez que a prática deve sempre preceder a forma.

Ao passo que as relações de emprego legalmente pactuadas entre as partes precisam seguir os requisitos – já conceituados e apresentados – estabelecidos pela legislação trabalhista, estes não se tornam os únicos objetos de análise no que diz respeito à caracterização do vínculo entre empregado e empregador, isto porque a realidade e os fatos concretos se

demonstram mais relevantes quando há um desequilíbrio entre a formalidade e a experiência.

Américo Plá Rodrigues (2015, p. 339) afirma que “o princípio da primazia da realidade significa que, em caso de discordância entre o que ocorre na prática e o que emerge de documentos ou acordos, deve-se dar preferência ao primeiro, isto é, ao que sucede no terreno dos fatos”.

Ademais, baseado no ensinamento de Alice Monteiro de Barros (2008, p. 185):

O princípio da primazia da realidade significa que as relações jurídicas co-trabalhistas se definem pela situação de fato, isto é, pela forma como se realizou a prestação de serviços, pouco importando o nome que lhes foi atribuído pelas partes. Despreza-se a ficção jurídica. É sabido que muitas vezes a prestação de trabalho subordinado está encoberto por meio de contratos de Direito Civil ou Comercial. Compete ao intérprete, quando chamado a se pronunciar sobre o caso concreto, retirar essa roupagem e atribuir-lhe o enquadramento adequado, nos moldes traçados pelos art. 2º e 3º da CLT. Esse princípio manifesta-se em todas as fases da relação de emprego.

A partir desse entendimento, denominou-se o contrato de trabalho como um contrato-realidade, pois o contexto objetivo é o elemento essencial para a prestação de serviço, sendo dispensada a subjetividade dos demais contratos (PLÁ RODRIGUES, 2015, p. 340). De igual modo, a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) disciplinou o referido entendimento ao dispor que “o contrato individual de trabalho é o acordo tácito ou expresso, correspondente à relação de emprego”,<sup>64</sup> bem como declarou “nulo o ato praticado com o objetivo de desvirtuar, impedir ou fraudar a aplicação dos preceitos contidos na presente Consolidação”,<sup>65</sup> ou seja, os fatos passam a ter mais importância do que as formalidades.

Nesse sentido, as demandas trabalhistas que versam sobre a vinculação do pastor de Igreja e a respectiva entidade religiosa, as quais apresentam os pressupostos fático-jurídicos concretamente, precisam ser reconhecidas

---

64 Art. 442 da Lei nº 13.467/17.

65 Art. 9º da Lei nº 13.467/17.



como tal a fim de se alcançar a proteção da Justiça do Trabalho a parte hipossuficiente da relação, qual seja, o empregado, dado que a vontade da lei deve se sobressair (GARCIA, 2016, p. 100). Os pastores que, comprovadamente, a partir de normas e regramentos internos exercem serviços preestabelecidos e não eventuais para realização dos cultos e demais atividades inerentes ao seu papel no ministério, cujo valor auferido se justifica através da contraprestação de maneira continuada não apenas para ressarcimento de despesas merecem que seus argumentos sobre a configuração do vínculo prosperem, mesmo que, contratualmente, a relação seja interpretada como voluntária ou de origem vocacional, em razão da aplicação do princípio da primazia da realidade.

É o que, recentemente, confirmou a Terceira Turma do Tribunal Regional do Trabalho (TRT) da 11ª Região ao rejeitar a concepção de que o pastor-reclamante realizava trabalho voluntário, reconhecendo o vínculo entre o mesmo e a Igreja Mundial do Poder de Deus em Manaus (AM) e retificando a sentença de primeiro grau, haja vista a confirmação da presença dos pressupostos legais no caso concreto. Dispõe a Relatora Maria de Fátima Neves Lopes:

Para a análise do tipo de prestação de serviço entre as partes, a fim de se configurar ou não o vínculo empregatício, é imprescindível a análise dos fatos em derredor do vínculo estabelecido, independentemente da interpretação que os pactuantes deem ao acordo celebrado. São as condições, a forma e as conseqüências do trabalho realizado que tipificam o contrato. Isso porque, no Direito do Trabalho vige o princípio da primazia da realidade, que pode ser entendido como aquele segundo o qual, em caso de discordância entre o que ocorre na prática e o que emerge dos documentos ou acordos, deve-se dar preferência ao que se sucede no terreno dos fatos.

[...]

Da análise das provas dos autos, concluo, com a devida vênua à decisão do juízo de primeiro grau, que ficou provada a existência dos requisitos norteadores do contrato de trabalho (ROT 0000309-23.2019.5.11.0002. Relatora Maria de Fatima Neves Lopes. Data da Publicação: 21/02/2020– 3ª Turma).

Deve-se mencionar que o referido processo foi remetido ao TST para apreciação do recurso, tendo este sido recebido pelo Colendo Tribunal e permanecendo até a presente data sem julgamento.

Portanto, resta frisar que, embora existam diferentes entendimentos, dentre os quais o princípio da primazia da realidade tem sua devida importância, o reconhecimento do vínculo de emprego entre os pastores e as Igrejas Evangélicas dependerá da análise específica de cada caso.

### 3.1 DESVIO DA ATUAÇÃO PASTORAL

Ainda no que se refere ao princípio trabalhista em comento, observa-se a necessidade da sua constatação nos casos em que o chamado desvirtuamento da atuação dos pastores ou da finalidade inerente à natureza dos entes religiosos comprovadamente se manifesta, tendo em vista que, a partir da sua demonstração, o reconhecimento do vínculo trabalhista entre as partes é viabilizado, pois o prestador do serviço eclesiástico passa a exercer sua função em conformidade com os critérios essencialmente econômicos, praticando atividade mercantil da mesma forma que o ministério passa a ser percebido como empreendedor religioso.

Tal desvio pode ser identificado de diversas formas, sendo que em todas elas a presença dos quatro elementos fundamentais para caracterização do vínculo empregatício é determinante.

Isso quer dizer que, nos casos em estudo, ainda que os elementos caracterizadores de uma relação voluntária estritamente religiosa estejam presentes, restando comprovado que os pastores efetivamente exercem seus serviços nos moldes de uma relação de emprego, dever-se-á ser confirmada a configuração do vínculo empregatício com todas as consequências decorrentes na esfera trabalhista.

### CONCLUSÕES OU CONSIDERAÇÕES FINAIS

Considerando as controvérsias a respeito do tema do presente artigo científico, analisou-se que, de fato, existem semelhanças entre a atividade ministerial exercida pelos pastores nas Igrejas e o contrato de trabalho regido pela legislação trabalhista que justificam a crescente procura jurisdicional para dirimir os conflitos oriundos dessa relação, ainda que o en-

tendimento majoritário opte pelo não reconhecimento do vínculo entre as partes.

A identificação efetiva dos pressupostos elencados no artigo 3º da CLT tornou-se muito pertinente para o estudo a respeito do caso concreto, já que, segundo o princípio da primazia da realidade, as decisões devem se basear nas circunstâncias existentes para que se aproximem cada vez mais da veracidade processual.

Da mesma forma, a relação de emprego não será comprovada se algum dos requisitos não estiver devidamente identificado.

Portanto, desde que presente a subordinação, não eventualidade, onerosidade e a pessoalidade, concomitantemente, no trabalho do pastor-empregado, o vínculo religioso ou voluntário deve ser interpretado como um vínculo empregatício, tendo suas consequências no âmbito da justiça trabalhista. Também, há que se ressaltar a possibilidade evidentemente constatada de configuração do trabalho puro e simplesmente missionário, o qual está alicerçado na vocação do prestador de serviço, não podendo ser equiparado ao empregado celetista.

A partir dessa perspectiva, conclui-se que não existe um único entendimento ao qual as ações que versam sobre a existência da relação de trabalho entre o pastor e a instituição religiosa devem seguir, posto que os elementos legais devem ser observados em concordância com a análise do caso concreto, assim como após a apreciação de todos os dados processuais existentes.

## REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Francisco Rossal de; COIMBRA, Rodrigo. **Direito do trabalho**. I. São Paulo: LTr, 2014.

BARROS, Alice Monteiro de. **Curso de direito do trabalho**. 4. ed. São Paulo: LTr, 2008.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Estatística e Geografia – **Amostra Religião**.

BRASIL. Senado Federal. **Lei Complementar nº 150**, 2015.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 9.608**, 1998.

- BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 8.212**, 1991.
- BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 13.467**, 2017.
- CAMINO, Carmen. **Direito individual do trabalho**. 4. ed. Porto Alegre: Síntese, 2014.
- CASSAR, Vólia Bomfim. **Direito do trabalho**. 13. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2017.
- DALLEGRAVE NETO, José Affonso. **Contrato Individual de Trabalho – uma visão estrutural**. São Paulo: LTr, 1998.
- DELGADO, Maurício Godinho. **Curso de direito do trabalho**. 12. ed. São Paulo: LTr, 2013.
- DURAND, M. Paul. **Traité de droit du travail**. Note 4, conforme citado por BARROS, Alice Monteiro de. 2017.
- GARCIA, Gilberto. A relação trabalhista entre pastores, igrejas e o TST. **Migalhas**. Disponível em <https://migalhas.uol.com.br/deposito/278203/a-relacao-trabalhista-entre-os-pastores--igrejas-e-o-tst>. Acesso em: 17 set. 2020.
- GARCIA, Gustavo Filipe Barbosa. **Curso de direito do trabalho**. 10. ed., rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2016.
- KUNZEL, Rocheli Margota. A subordinação estrutural como elemento definidor das atuais relações de emprego. **Revista Jus Navigandi**, ISSN 1518-4862. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/24593>. Acesso em: 27 set. 2020.
- LEITE, Carlos Henrique Bezerra. **Curso de direito do trabalho**. 10. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.
- MANNRICH, Nelson. **A modernização do contrato de trabalho**. São Paulo: LTr, 1998.
- MARTINS FILHO, Ives Gandra da Silva. **Manual do Trabalho Voluntário e Religioso: aspectos trabalhistas do serviço voluntário e religioso**. São Paulo: LTr, 2002.

MERÇON, Paulo. Relação de emprego: o mesmo e novo conceito. **Revista Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região**. Disponível em: [https://www.trt3.jus.br/escola/download/revista/rev\\_86/paulo\\_mercon.pdf](https://www.trt3.jus.br/escola/download/revista/rev_86/paulo_mercon.pdf). Acesso em: 07 set. 2020.

OLIVEIRA, Cíntia Machado de; DORNELES, Leandro do Amaral D. de. **Direito do trabalho**. 3. ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2016.

PLÁ RODRIGUES, Américo. **Princípios de Direito do Trabalho**. São Paulo: LTr, 2015.

# INSPIRAÇÕES DO SINDICALISMO ALEMÃO PARA A SUPERAÇÃO DA UNICIDADE SINDICAL NO BRASIL

*Sandro Nahmias Melo*<sup>66</sup>

*Túlio Macedo Rosa e Silva*<sup>67</sup>

## INTRODUÇÃO

A análise da evolução do modelo sindical alemão evidencia elementos em comum com o atual modelo brasileiro. Por conta disso, estudar a forma como ocorreram as transformações naquele país é importante para que exista inspiração à necessária mudança das estruturas do sistema sindical no Brasil.

Nessa medida, importante destacar que o corporativismo é o elemento comum típico ao atual modelo sindical brasileiro e ao modelo alemão superado a partir do término da Segunda Guerra Mundial. Para melhor compreendê-lo, interessante analisar os ensinamentos de Mihail Ma-noilescu, um dos grandes representantes dessa doutrina. Nesse sentido, corporação compreende uma organização coletiva e pública, formada por

---

66 Doutor e Mestre em Direito das Relações Sociais pela PUC/SP. Professor do Programa de Pós-graduação em Direito Ambiental (Mestrado) da Universidade do Estado do Amazonas. Membro da Academia Brasileira de Direito do Trabalho – Cadeira n. 20. Juiz do Trabalho Titular do TRT da 11ª Região. Membro do Conselho Editorial da revista LTr.

67 Doutor e Mestre em Direito pela USP. Professor adjunto da Escola de Direito da Universidade do Estado do Amazonas, no curso de Graduação e no Programa de Pós-graduação em Direito Ambiental (Mestrado). Juiz do Trabalho.

todas as pessoas físicas e jurídicas que desempenham ao mesmo tempo uma mesma função nacional, sendo dotada do objetivo de assegurar o exercício dessa função, sujeitando-se ao interesse superior dessa Nação, mediante regras de direito fixadas para seus integrantes. Assim, a definição é dotada de três elementos: 1) o atributo de organização pública é essencial para definir a corporação, ressaltando-se sua importância e reconhecendo a função social que ela desenvolve; 2) o segundo elemento é o objetivo da corporação que deve estar em conformidade com o interesse nacional. A representação e a defesa dos interesses de grupos não são de responsabilidade das corporações, são realizadas por outras entidades, principalmente os sindicatos; 3) o último elemento consiste no direito da corporação de fixar algumas normas aplicáveis tanto a seus membros, como para pessoas de fora da corporação (MANOILESCO, 1938, p. 126).

O modelo corporativo elimina a espontaneidade do sindicalismo, aniquilando-a completamente. Para isso, dispõe dos seguintes instrumentos: a) institui o sistema do sindicato único; b) cria um quadro de categorias profissionais e econômicas, obrigando sua observância pelos grupos profissionais e patronais, proibindo a alternativa de alterações a serem realizadas pelos órgãos sindicais conforme a própria vontade; c) estabelece uma vinculação entre os sindicatos e o poder estatal, pois apesar de permitir a existência de organizações sindicais de grau inferior e de grau superior, ainda há acima de todos eles a corporação, que consiste no órgão máximo da categoria, encarregada de fiscalizar e regular a atividade desenvolvida no âmbito da categoria pelos órgãos sindicais, assumindo a posição de “uma célula do Estado”; d) proíbe a greve e o *lockout* (NASCIMENTO, 1987, p. 7).

No Brasil, a Reforma Trabalhista promulgada pela Lei n. 13.467/2017 tentou prestigiar a negociação coletiva realizada pelas entidades sindicais, mas não promoveu alterações profundas nas estruturas do modelo sindical adotado no país, mantendo-se incólumes a unicidade sindical e a representação legal obrigatória previstas, respectivamente, nos incisos II e III do artigo 8º da Constituição da República.

Após mais de três anos da reforma, não há muito o que ser comemorado no campo do direito sindical no país. O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística divulgou dados mostrando que, de 2017 a 2019, o número de trabalhadores associados a sindicatos teve queda de 21,7% (G1, 2020).

Paradoxalmente, a queda no número de trabalhadores sindicalizados não veio acompanhada da queda do número de entidades sindicais. Pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada publicada ao final de 2016 mostrava que o Brasil possuía 15.892 sindicatos, 549 federações, 43 confederações e 7 centrais sindicais, totalizando 16.491 organizações representando tanto empregadores como trabalhadores (CAMPOS, 2016). Entretanto, conforme dados extraídos do sítio eletrônico da Secretaria Especial de Previdência e Trabalho, vinculada ao Ministério da Economia, até 28/10/2020 existiam no país 17.123 sindicatos, 607 federações, 51 confederações (TRABALHO, 2021). O mesmo sítio eletrônico não informou o número de centrais sindicais em situação ativa no país.

Logo, o fim da obrigatoriedade do recolhimento da contribuição sindical, inserido no ordenamento jurídico nacional pelas alterações promovidas pela Reforma Trabalhista, e a queda do número de trabalhadores sindicalizados não foram fatores suficientes para limitar a criação desenfreada de entidades sindicais no país.

O presente artigo possui o objetivo de analisar a evolução do modelo de organização sindical da Alemanha, cujas transformações sofridas em seus principais elementos e traços típicos podem contribuir para inspirar mudanças à organização sindical brasileira.

Foi utilizado principalmente o método dialético, por meio da análise de diversas posições doutrinárias relacionadas aos assuntos investigados. Em decorrência da natureza do problema abordado, foi utilizado também o método dedutivo, que se destina a demonstrar e justificar os fatos correlatos ao problema, mediante a aplicação de recursos lógico-discursivos, calcados nos seguintes critérios: coerência, consistência e não contradição.

O estudo é do tipo teórico-aplicado, tendo sido utilizado também o método histórico.

## 1. DAS PRIMEIRAS ENTIDADES SINDICAIS À CONSTITUIÇÃO DE WEIMAR

O surgimento do sindicalismo na Alemanha ocorre após o nascimento das organizações sindicais no Reino Unido e França, em decorrência da tardia Revolução Industrial. Entretanto, seu desenvolvimento foi bastante rápido, pois, já em 1863, é criada a Associação Geral dos Trabalhadores



Alemães, antecipando a criação de uma estrutura unitária e disciplinada, que foi organizada em federações de categorias e que convergiu na Confederação Nacional DGB, não enfrentando, dessa forma, as discordâncias e obstáculos oriundos da concorrência entre sindicatos separados pela ideologia e outros elementos de distinção (PERONE; BOSON, 2015, p. 39).

Nessa linha, a Saxônia, em 1861, e Weimar, em 1863, são os únicos países alemães que seguiram a legislação britânica e eliminaram a proibição às organizações de trabalhadores. A Lei de Bismarck, de 21 de maio de 1869, ratificada em 1872 para todo o Império, derogou as antigas Ordenanças que proibiam a existência das organizações e revogou as penas para as associações que tinham por intuito o melhoramento das condições de trabalho. Em razão disso, o movimento trabalhista foi extraordinário, podendo-se citar Lassalle no campo político e Schultze-Delitzche na área sindical, os quais deram o primeiro impulso. O Congresso de Leipzig de 1863 organizado por Lassalle; a primeira Internacional realizada em Londres em 1864; a formação por Marx do Partido Trabalhista Social Democrata no Congresso de Eisenach de 1869; a redação do Programa de Gotha, em 1865; e, por fim, os grandes movimentos operários, chamaram a atenção de Bismarck que, por sua vez, conseguiu a aprovação da lei antissocialista, por meio da qual ficaram proibidas as associações social-democratas e todas as demais que buscavam a transformação do regime social (CUEVA, 1960, p. 247).

Dessa forma, no governo autoritário de Bismarck ocorreu uma tentativa de instituir-se uma política antissindical, simultaneamente à implantação de uma legislação social cujo intuito era impedir a intransigência das reivindicações dos trabalhadores. Nessa medida, as leis antissindicais de Bismarck estiveram em vigor entre 1878 a 1890, impedindo o funcionamento de qualquer organização sindical no plano nacional. Entretanto, os sindicatos permaneceram atuantes na esfera local e, no mesmo ano da revogação das leis antissindicais, foi fundada a Central de Sindicatos Livres (SCHUTTE, 2000. p. 17).

Ao término do século XIX, o país alcançava alto grau de desenvolvimento industrial. Da instituição do Reich até 1890 a produção anual da indústria praticamente dobrou. E, no período entre 1890 e 1913, cresceria mais 100%. A partir da Primeira Guerra Mundial, o Imperador Guilherme II, por meio do Decreto de 4 de agosto de 1914, retirou a vigência

da legislação trabalhista, obtendo apoio dos líderes dos partidos. Somente alguns deles foram contrários ao conflito, como Karl Liebknecht, Otto Rühle, Rosa Luxemburgo, Leo Jogiches e Franz Mehring, que noticiaram a traição dos social-democratas e fundaram, em 1915, a Liga Espártaco. No ano seguinte, dissidentes social-democratas fundaram novo partido, unindo-se à Liga Espártaco para posicionar-se contrários à guerra. Em função da insatisfação da população, o governo realizou algumas concessões, como, por exemplo, a supressão da vedação de fundar associações de trabalhadores (Decreto de 22 de junho de 1916) e a preparação de um projeto de lei do trabalho que abrigava os princípios a serem utilizados na futura Constituição de Weimar (SILVA, 2014, p. 131).

O descontentamento da população com a guerra tinha justificativa: os esforços necessários para a manutenção do conflito haviam acabado com as atividades menores no país. A quantidade de soldados triplicou desde 1914, chegando a quase 10 milhões de combatentes. O número de trabalhadores nas indústrias havia sido diminuído em um quarto enquanto que a quantidade de mulheres operárias aumentara em cinquenta por cento. A mão de obra era praticamente voltada para a produção de material bélico. A produção das indústrias têxteis e alimentares havia despencado sessenta por cento. Nos primeiros meses de 1916, a insatisfação já estava presente entre os obreiros, artesãos e pequenos comerciantes que reclamavam sobre a situação de não conseguirem encontrar o que comer, ao passo que a população mais rica conseguia abastecimento no mercado negro. Com o forte inverno ocorrido entre 1916 e 1917, a situação piorou ainda mais. Produtos como leite, manteiga e batatas eram considerados produtos de luxo. “A ração semanal de carne oscilava entre 100 e 190 gramas para o habitante da cidade. Beterrabas e nabos constituíam o alimento mais comum” (RICHARD, 1988. p. 14).

Nesse contexto, a oposição à guerra crescia e a influência do movimento spartakista também. Greves, muitas vezes violentas, eclodiram a partir do final de 1917. “Mais de um milhão de manifestantes tinham desfilado nas ruas das grandes cidades em janeiro de 1918” (RICHARD, 1988. p. 24). Em Berlim, a polícia respondeu com o assassinato de vários operários. Nas fábricas, aumentava a consciência política. A vitória da revolução russa, em novembro de 1917, nutria a esperança de paz e eliminação do regime imperial de forma mais rápida. A propaganda clandestina

dos spartakistas difundia essa ideia. Chegou o momento em que, de todos os lados, a democracia passou a ser reivindicada. “O que havia mudado pouco a pouco nos espíritos era a própria ideia do Estado. A razão era simples: nada fora modificado desde a Constituição de 1871. Presidida por um imperador, a Alemanha era um Estado federal” (RICHARD, 1988, p. 24). Era integrada por vinte e cinco Estados, compreendendo três repúblicas e vinte e duas monarquias, somadas ao território da Alsácia-Lorena vinculada à Prússia. Temendo a pressão vinda das ruas, em 26 de outubro de 1918, foi aprovada uma série de leis que modificavam a Constituição de 1871. As responsabilidades do Parlamento foram expandidas, passando inclusive a controlar as decisões militares. A Alemanha tinha se transformado em uma monarquia parlamentar (RICHARD, 1988, p. 24).

Mas as alterações não foram suficientes para conter a insatisfação. Em 8 de novembro de 1918, os operários e os soldados de Berlim foram convocados por um panfleto elaborado por Ernest Meyer e Karl Liebknecht, integrantes da Liga Espártaco, para participarem do movimento revolucionário. No dia seguinte, os protestos espalharam-se pela cidade, as principais repartições públicas, o *Reichstag* e as sedes de alguns jornais foram tomados. Liebknecht proclamou a República socialista da Alemanha. A revolução foi vitoriosa, não encontrou resistência pelos integrantes do governo imperial. O imperador renunciou em 10 de novembro de 1918, mas, no mesmo dia, a república foi dividida em duas: a) a das ruas, fábricas em greve, lideradas por Karl Liebknecht, defensor de uma república socialista; e b) a república sob o poder do novo chanceler Friedrich Albert, membro da ala majoritária do SPD (Partido Social-Democrata), “que recebera seu título por proposta do colega Philipp Scheidemann no *Reichstag*, e defendia apenas um governo de união nacional” (SILVA, 2014, p. 133).

Dessa maneira, os líderes da parte majoritária do SPD e da burocracia sindical juntaram-se à burocracia do regime monárquico, bem como aos dirigentes militares do Exército e aos dirigentes das grandes empresas contrários à revolução socialista. Em virtude disso, os grupos dominantes retornaram a seus cargos na administração pública e nas forças armadas, mantendo seu poder econômico. Qualquer medida relacionada à socialização foi anulada (SILVA, 2014, p. 133). Assim, a República de Weimar “provinha de uma revolução esmagada. De um retorno à ordem fundada

numa aliança entre as antigas camadas sociais influentes sob Guilherme II, os quadros do exército imperial e os dirigentes do Partido Social-Democrata” (RICHARD, 1988, p. 55). Por conta da forma como ocorreu sua fundação, dificilmente a revolução escaparia de ser absorvida pelas forças de direita. As greves e outras manifestações dos trabalhadores foram duramente reprimidas. Em 11 de agosto de 1919, a nova Constituição foi promulgada (RICHARD, 1988, p. 55).

## 2. A CONSTITUIÇÃO DE WEIMAR E A EVOLUÇÃO DO NAZISMO

A legislação de Weimar não regulamentou o princípio constitucional que garante a existência e a liberdade de associação profissional. As associações de trabalhadores estavam amparadas na Constituição, mas o ordenamento jurídico era carente de lei que fixasse a posição, direitos e deveres dessas entidades. A Constituição de Weimar trazia os preceitos relacionados ao direito de associação: o artigo 124 fazia referência à liberdade geral de associação e o 165 tratava especificamente da associação profissional (CUEVA, 1960, p. 430), ao mesmo tempo que estabeleceu as diretrizes sobre Conselhos de Empresa (*Betriebsräte*), com o objetivo de eliminar a função política dos Conselhos Operários. Em virtude disso, os Conselhos de Empresa eram dotados de atribuição para debater somente sobre questões de trabalho (SILVA, 2014, p. 134).

Mesmo sob uma nova ordem constitucional e novo governo, a miséria, a inflação e o desemprego logo se fizeram incômodos novamente. Em 1932, a quantidade de desempregados chegou a quase quarenta e cinco por cento da população, equivalente a 4,5 milhões de pessoas. A “única perspectiva que se oferecia a homens e mulheres cujas famílias passavam necessidades era buscar o que comer nos detritos das latas de lixo, prostituir-se ou mendigar. Ou, então, suicidar-se” (RICHARD, 1988, p. 112). No mesmo ano, os social-democratas perderam três por cento nas eleições legislativas comparado com o ano de 1930. Os comunistas cresceram pouco mais de um por cento. Os nazistas saltaram de 18,3% para 37,3%, tornando-se o partido mais forte no Parlamento. Seus partidários mostravam sua força por todos os lugares, eram contrários a piquetes sindicais, aos comunistas, aos judeus, a tudo que lhes fizesse oposição, gerando

brigas constantes. A saída para as dificuldades sociais encontrava-se nos golpes e no terror (RICHARD, 1988, p. 112).

Nesse contexto, depois da vitória nas eleições de 1932, o Nazismo chegou ao poder no início de 1933, quando o presidente do Reich, Von Hindenburg, designou Hitler como chanceler. O movimento, que prevaleceu na Alemanha de 1933 a 1945, teve Hitler tentando impor ao mundo uma tendência nacionalista e pangermanista que deveria se sobrepôr à Europa pela raça superior ariana. O líder iniciou seu governo empreendendo uma campanha violenta contra o socialismo e o marxismo. Tomou posse de todas as organizações sindicais socialistas, católicas e neutras. Os fundos e bens dessas associações foram destinados à frente de trabalho nazista. A organização nazista do trabalho estava fundamentada na ideia de um Estado em que não existiam lutas de classes. A Frente do Trabalho, criada pelo nazismo, era uma instituição incorporada ao partido nacional-socialista, representando a organização de todos os alemães que realizam um trabalho manual ou intelectual. A entidade deveria garantir a ordem e a disciplina no trabalho, sendo considerada ilícita toda organização de defesa dos interesses dos trabalhadores ou dos empregadores. Na prática, eliminava-se o sindicalismo (DEVEALI, 1971, p. 170).

A lei de 20 de janeiro de 1934 (Lei sobre Regulamentação do Trabalho Nacional – *Gesetz zur Ordnung der nationalen Arbeit*-AOG) foi aprovada. Um dos princípios que orientava a lei era conhecido como o Princípio da Liderança (*Führerprinzip*), traduzido na negação da oposição de interesses, partindo do pressuposto de que existia uma comunidade na empresa com a finalidade de implementar o interesse unitário e objetivo da empresa (SILVA, 2014, p. 142). A lei tratava sobre organização do trabalho nacional e regulava as condições de trabalho. Conforme seus dispositivos, o patrão era o chefe da empresa, dotado de amplas faculdades, mas responsável perante a comunidade nacional. O chefe estava assistido pelo Conselho de Confiança, de caráter consultivo, que deveria cuidar da proteção do trabalho e da manutenção da solidariedade. Esse conselho era integrado por homens de confiança, oriundos de uma lista elaborada pelo chefe da empresa, conforme sua vontade e da célula nacional-socialista do estabelecimento. Os trabalhadores da empresa apenas pronunciavam-se em votação secreta sobre a lista e, caso ela não fosse aceita, um funcionário do Estado (curador do trabalho) realizava a de-

signação dos homens de confiança. Dessa maneira, eram substituídos os antigos conselhos de fábrica e controle laboral instituídos na República de Weimar. Desapareceram da Alemanha os contratos de trabalho, sendo substituídos por simples decisões governamentais e era, portanto, o Estado nazista que determinava as condições de trabalho, dispensando a livre vontade das partes. A greve e o *lockout* foram proibidos. Os conflitos individuais e coletivos eram submetidos obrigatoriamente aos tribunais do trabalho (DEVEALI, 1971, p. 171).

Cumprе salientar que o Princípio da Liderança fundamentava também a sujeição do empregador, como líder da empresa, ao Estado nazista. No final, ele estava incorporado em uma rede de chefes cujo líder supremo era o próprio Hitler. Não é por outro motivo que as pessoas o descreviam como *Führer* (chefe). Ao procurar reunir o poder incontestável, o líder nazista utilizou vários mecanismos, “do incentivo – por meio de melhora das condições de trabalho – ao terror – mediante envio a campos de concentração e execução” (SILVA, 2014, p. 143).

### 3. PÓS SEGUNDA GUERRA MUNDIAL E A REDEMOCRATIZAÇÃO

Ao término da Segunda Guerra Mundial, a situação do movimento sindical alemão era complicada. Raros foram os representantes do movimento que sobreviveram às sanções penais e aos campos de concentração da era nazista. As pessoas do corpo intermediário do movimento encontravam-se esgotadas fisicamente devido aos longos períodos de prisão enfrentados. Aqueles que tinham emigrado, voltaram gradualmente à Alemanha, mas sua atuação esteve, momentaneamente, restrita às intenções políticas das potências que ocuparam o território alemão. Apesar disso, esses representantes gozavam de prestígio entre os trabalhadores e outros segmentos da população. Isso ocorria em função da lembrança presente em todos os quatro territórios ocupados de que esses representantes integravam os grupos políticos que, desde o começo do crescimento da influência nazista, alertavam a sociedade contra o Terceiro Reich e previam a inevitabilidade da guerra. Era viva ainda a lembrança dessas lideranças como as únicas que se insurgiram contra o Terceiro Reich desde o começo, ao passo que a oposição burguesa começou somente quando as

movimentações políticas passaram a ameaçar seus interesses de dominação (ABENDROTH, 1977. p. 140).

Nesse período pós-término da Segunda Guerra e da ditadura nazista, portanto, os alemães tentaram reconstruir suas organizações sindicais democráticas para reestruturar o país. Entretanto, essa reconstrução não foi uma simples restauração do modelo de organização destruído no regime de Hitler. Vários políticos e líderes sociais alemães acreditavam que a fragmentação das forças democráticas trouxe desordem à República de Weimar e possibilitou a concentração de forças por Hitler. Assim, eles tentaram criar um novo partido ou sindicato unido como forma de superar as divisões características da Alemanha pré-guerra. Esses esforços tiveram alguns resultados. De um lado, os líderes sindicais tiveram sucesso em unir sindicatos tradicionalmente divididos, como o maior deles, a Confederação Geral dos Sindicatos Alemães Marxista-Socialistas (ADGB: *Allgemeiner Deutscher Gewerkschaftsbund*) e a menor delas, a Associação dos Sindicatos Alemães Sócio-Cristãos (GCG: *Gesamtverband der christlichen Gewerkschaften Deutschlands*). A união nacional desse movimento obreiro foi fundada em 1949, conhecida como a Confederação Alemã dos Sindicatos (DGB: *Deutscher Gewerkschaftsbund*) (YASUI, 2008, p. 13).

Nessa medida, foi instaurada uma estratégia para os movimentos sindicais assumirem posição de neutralidade em relação aos partidos políticos. Essa estratégia foi encorajada pelo movimento sindical norte-americano, pois durante a Segunda Guerra, a AFL (*American Federation of Labor*) e o CIO (*Congress of Industrial Organization*) implementaram esforços para entrar em contato com líderes trabalhistas alemães exilados com intuito de trocar informações sobre política e estratégias organizacionais. O governo norte-americano apoiou esses esforços por meio do *State Department of the United States*. Em complemento, ao término da guerra, AFL e CIO enviaram seus representantes para a Alemanha e influenciaram a reconstrução do modelo sindical. Nesse processo, os americanos convenceram seus colegas alemães de que sindicatos independentes de governo e de partidos políticos podem conseguir melhores posições no mercado de trabalho e na obtenção de interesses políticos. Verifica-se, portanto, uma despolitização do movimento sindical alemão (YASUI, 2008, p. 13).

O reconhecimento da liberdade sindical na República Federal da Alemanha ocorreu com a promulgação da Lei Fundamental de Bonn, de

1949. Posteriormente, em 1956, a Convenção 98 da OIT foi ratificada e, no ano seguinte, foi a vez da ratificação da Convenção n. 87 (SILVA, 2014, p. 145). Foram retomadas as negociações coletivas, o direito de greve pôde ser desenvolvido e foi aprovada a lei de organização social da empresa (1952), sendo instituídos os Conselhos de Fábrica que desempenharam função importante, tendo influenciado a exitosa experiência da cogestão da empresa. Cumpre destacar que a Constituição de 1949 consagrou o princípio da liberdade sindical, que já estava inserido na Constituição de 1919 (NASCIMENTO, 2012, p. 82).

Deve-se registrar que o modelo alemão de participação dos trabalhadores na gestão empresarial teve o maior alcance dentre os países da Europa Ocidental, sendo iniciado em 1951 nas indústrias de carvão e aço da Alemanha Ocidental. O sistema prevê uma representação igual de trabalhadores e acionistas nos conselhos de supervisão das grandes companhias e a presença no comitê de gestão de um diretor de mão de obra, escolhido, na prática, pelos trabalhadores (SCHREGLE, 1974, p. 1).

Esse modelo de participação dos trabalhadores na gestão da empresa é característica marcante, ainda hoje, na estrutura sindical alemã. Os Comitês de Empresa possuem poder de negociação, bem como de codeterminação. Existe uma lei publicada em 1952 e revisada em 1972 que regulamenta o funcionamento deles. Em todas as empresas dotadas de mais de cinco trabalhadores deve ser instituído um Comitê de Empresa pleiteado pelo sindicato. Essas estruturas são eleitas por todos os trabalhadores, mesmo que não sejam filiados a uma organização sindical. A lei determina que as empresas forneçam informações aos Comitês. Eles possuem influência tanto nas políticas empresariais como nos sindicatos e na própria DGB. Entretanto, os Comitês não são dotados de poderes para convocação de greve, por determinação legal. Apenas os sindicatos possuem esse poder (SCHUTTE, 2000, p. 74).

Ao lado da estrutura dos Comitês, há o Corpo de Delegados Sindicais que são escolhidos apenas pelos filiados ao sindicato. Corresponde à sessão sindical no local de trabalho. Não podem negociar, mas representam uma extensão do sindicato nacional na empresa, apto a organizar os trabalhadores, incentivar sua mobilização e fiscalizar o cumprimento do contrato coletivo (SCHUTTE, 2000, p. 75).



## 4. O MODELO ALEMÃO DA UNIDADE SINDICAL

Os sindicatos alemães optaram, como forma de ação, pelos setores econômicos e setores de indústria, reunindo todos os integrantes dos empregados de empresas de uma determinada atividade ou ramo. As federações de categoria, posteriormente, confederaram-se em uma organização que congrega todas as estruturas expressivas das categorias isoladas, ou seja, reuniram-se na Confederação DGB que, após a reunificação do país, incorporou as entidades sindicais da Alemanha Oriental (PERONE; BOSSON, 2015, p. 40).

As entidades sindicais lutaram para eliminar a concorrência entre elas, adotando o princípio resumido na seguinte frase: “um posto de trabalho um só sindicato”. “Deu-se, assim, vida a uma situação de agente contratual único, pela livre escolha dos sujeitos interessados” (PERONE; BOSSON, 2015, p. 40).

De maneira simetricamente oposta, os empregadores foram organizados em entidades representativas das empresas dos diferentes setores da indústria, e assim conceberam os pressupostos necessários para a implementação de estruturas contratuais de categoria providos de estabilidade. Para as organizações de empregadores, a jurisprudência estabeleceu a satisfação de requisitos similares aos dos sindicatos dos trabalhadores relacionados à sua capacidade de realização de negociações coletivas (PERONE; BOSSON, 2015, p. 41).

A mais importante lei sobre a organização sindical alemã (*Tarifvertragsgesetz*) remete ao período da ocupação militar aliada, no pós-guerra (foi aprovada em 1949, emendada em 1969, está em vigor até hoje com poucas alterações relevantes). Essa norma possui poucas regras, que, em geral, são voltadas aos filiados às entidades sindicais, à contratação coletiva e não aos sujeitos que lhe dão vigência. Assim, refere-se mais à ação do que à organização sindical, ressaltando o fato de que, de acordo com a lei, as organizações são dotadas do direito de realizar negociações coletivas desde que possam concluir os contratos coletivos (*Tariffähigkeit*), enquanto possuem vários requisitos oriundos da jurisprudência (PERONE; BOSSON, 2015, p. 40).

Dessa maneira, os sindicatos que se interessem por realizar a contratação coletiva são selecionados conforme o preenchimento desses

critérios criados pela jurisprudência. São entidades de direito privado, estáveis, democráticas de grau que ultrapasse a esfera de empresas, não se vinculando a qualquer modo de condicionamento, preparadas para enfrentar o conflito, capazes de cooperar com as partes contrárias, perante as quais devem assumir posição de interlocutores dignos de respeito, pois possuem efetivo poder social. As entidades possuem representatividade adequada, como também eficiência para implementar qualquer contrato resultado da negociação coletiva (PERONE; BOSSON, 2015, p. 40).

O sistema de contratação coletiva está amparado basicamente nos contratos estaduais setoriais. Em algumas hipóteses, há contratos separados por grupo em plano nacional. A negociação, em todas as hipóteses, é realizada pelos sindicatos nacionais por ramo, por meio de Comissões de Negociação de trabalhadores escolhidos separadamente nos congressos sindicais. Os eleitos possuem mandatos de três anos. A DGB não ratifica acordos nem contratos. Cuida somente de questões como assistência jurídica em Conselhos Tripartites de políticas sociais e representa os sindicatos nacionais filiados nas estruturas democráticas, dedicando-se a assuntos políticos mais amplos. Em complemento aos contratos coletivos celebrados pelos sindicatos nacionais, há ainda as negociações que resultarão nos acordos celebrados entre as empresas e os comitês de empresas. Há uma hierarquia bem definida: no topo da pirâmide está a lei, depois os contratos coletivos, que não podem contrariar as leis e, por fim, os acordos por empresa relacionados à execução das normas previstas na lei e criados nos contratos coletivos (SCHUTTE, 2000, p. 76).

A DGB funciona como uma confederação de sindicatos nacionais (federações), por isso tem grande relevância no cenário sindical. Tais federações não são orgânicas à DGB, embora seja inconcebível uma desvinculação dos sindicatos. Nos anos 1990, as entidades sindicais alemãs viveram um período de fusões na tentativa de simplificar suas estruturas. Pode ser citado, por exemplo, a união dos sindicatos químicos, de mineiros e de couro, que resultou na criação do IGBCE (Sindicato Nacional de Mineração, Química e Energia). Simultaneamente, os sindicatos dos setores têxtil, de vestuário, madeira e plástico optaram por formar o Sindicato Nacional dos Metalúrgicos (IG Metall). Há também a união de cinco sindicatos do setor de serviços no ano de 2000: o de serviços públi-

cos, transporte, bancários, comerciários, securitários, correios e meios de comunicação (SCHUTTE, 2000, p. 73).

A taxa de sindicalização dos trabalhadores alemães é a mais alta dentre os países democráticos europeus, atrás apenas dos países escandinavos, o que contribui para o sucesso do sistema de organização sindical do país. Além da sindicalização ser elevada, é grande o nível de contribuição sindical paga pelos filiados, demonstrando a confiança da base nas organizações existentes e, simultaneamente, atribuindo aos sindicatos autoridade suficiente para que não exista necessidade de socorrer-se de mediadores legais no processo de negociação coletiva (PERONE; BOSON, 2015, p. 41).

Quando ocorreu a reunificação alemã, em 31 de agosto de 1990, os trabalhadores da República Democrática da Alemanha foram beneficiados pelos direitos coletivos reconhecidos na República Federal da Alemanha, resultando na aplicação da ordem jurídica desta no território daquela. Dessa forma, foram recuperados os direitos e liberdades fundamentais que estavam sendo desrespeitados sob o regime comunista na “República Democrática da Alemanha, que de democrática tinha apenas o nome” (SILVA, 2014, p. 146).

Mesmo com todos os avanços, novos problemas surgiram diante da organização sindical do país, e a estabilidade das relações contratuais foi questionada. Ferroviários, controladores de voos, pilotos das principais companhias aéreas e médicos, da mesma forma que ocorreu nesses segmentos em outros países, como na Itália, posicionaram-se no sentido de que, em caso de conflito, estavam contrários ao igualitarismo salarial, tido como maléfico às suas profissões. Assim, a autoridade do sindicato oficial, diante do negociado com os empregadores e com o poder público, foi questionada, perdendo-se a posição de único representante (PERONE; BOSON, 2015, p. 42).

A volta ao conflito depois da celebração de acordos com o sindicato oficial, realizada por “representações profissionais” que não temiam socorrer-se da greve, desequilibrou a estabilidade do sistema de contratação coletiva, instigando os empregadores a alterarem a postura até então adotada de tentar solucionar os problemas utilizando-se dos recursos internos do sistema, por meio de entendimentos com a parte contrária. Dessa maneira, em vez de procurarem a pacificação do conflito, que foi reaberto, os empregadores, por meio de posterior tratativa com esses grupos profissionais específicos, optaram por recorrer ao Poder Judiciário,

requerendo a proibição das greves nas organizações setoriais, mas esses pedidos não foram atendidos pela magistratura do trabalho (PERONE; BOSON, 2015, p. 42).

Nessa medida, seguindo o que acontece no restante da Europa, é possível verificar um progressivo aumento de celebração de acordos coletivos de trabalho que fogem do âmbito da categoria. A disseminação desses acordos que possuem aplicação restrita a uma única empresa tornou-se perceptível. E é grande a quantidade de cláusulas inseridas nesses acordos coletivos, conhecidos como “pactos para a ocupação”, atribuindo às empresas que vivenciam algumas das situações de dificuldades a faculdade de aplicar, dentro de limites já estabelecidos previamente, condições menos favoráveis em relação a mínimos contratuais (PERONE; BOSON, 2015, p. 43).

Além disso, o surgimento de sindicatos concorrentes constitui mais uma novidade no sistema sindical alemão. Essas entidades sindicais às vezes negociam condições de trabalho menos favoráveis, às vezes mais favoráveis, quando comparadas com aquelas negociadas pelos sindicatos filiados ao DGB. Nesse último caso, é possível citar aquelas organizações setoriais que representam grupos profissionais específicos, particularmente combativos para pleitear melhores salários. Já a primeira situação envolve sindicatos de inspiração religiosa, com pequena relevância, mas que estipulam acordos coletivos para trabalhadores temporários, violando o princípio de igualdade com as condições de trabalho equivalentes aos trabalhadores permanentes. Tais acordos coletivos menos favoráveis são considerados inválidos, pois a legitimidade desses sindicatos para negociar é questionável, já que não há o preenchimento dos requisitos elaborados pela jurisprudência. Apesar disso, as empresas celebram acordos com tais entidades sindicais (PERONE; BOSON, 2015, p. 43).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo dos principais pontos da evolução do sistema sindical na Alemanha mostra como a superação dos elementos corporativistas intrínsecos ao modelo foi importante para o amadurecimento das relações coletivas e, conseqüentemente, para as individuais de trabalho.

Nesse contexto, é importante destacar que a promulgação da Lei Fundamental de Bonn, em 1949, e a ratificação das Convenções 87 e 98 da Organização Internacional do Trabalho pelo país no período posterior à Segunda

Guerra Mundial foram fundamentais para a garantia da liberdade sindical. A partir desse momento, em um ambiente de plena liberdade no campo das relações coletivas de trabalho, as entidades sindicais alemãs puderam adotar modelo de organização que melhor atendesse a seus próprios interesses.

Assim, por livre opção das próprias entidades sindicais, e não por imposição de lei, foi escolhido o modelo da unidade sindical no país. Aqui está a diferença fundamental entre o modelo da unicidade sindical, vigente no Brasil, para o modelo alemão da unidade: a lei não impõe qual deve ser a forma de organização das entidades sindicais. A organização delas ocorre por exercício de suas próprias vontades. E isso apenas é possível em virtude de existir a plena garantia da liberdade sindical pelo ordenamento jurídico alemão. Enquanto isso, o Brasil, principalmente em virtude da unicidade sindical prevista na Constituição Federal, não consegue ratificar a Convenção 87 da OIT, pois a norma internacional proíbe a imposição da forma pela qual as entidades sindicais devem se organizar.

## REFERÊNCIAS

ABENDROTH, Wolfgang. **A história social do movimento trabalhista europeu**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

CAMPOS, André Gambier. **Sindicatos no Brasil: o que esperar no futuro próximo?** Brasília-DF: Rio de Janeiro: Ipea, 2016. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_2262.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2262.pdf). Acesso em: 05 fev. 2021.

CUEVA, Mario de la. **Derecho mexicano del trabajo**. 3. ed. México: Editorial Porrúa, 1960. t. 2.

DEVEALI, Mario L. **Tratado de derecho del trabajo**. 2. ed. Buenos Aires: La Ley, 1971. v. 1.

<https://g1.globo.com/economia/noticia/2020/08/26/brasil-perdeu-217percent-dos-trabalhadores-sindicalizados-apos-a-reforma-trabalhista-diz-ibge.ghtml>. Acesso em: 05 fev. 2021.

<https://www.gov.br/trabalho/pt-br/assuntos/sindicatos/cadastro-de-entidades/arquivos-entidade-sindical-registrada/arquivos-entidade-sindical-registrada>. Acesso em: 05 fev. 2021

- MANOILESCO, Mihail. **O século do corporativismo**: doutrina do corporativismo integral e pura. Tradução de Azevedo Amaral. Rio de Janeiro: José Olympio, 1938.
- NASCIMENTO, Amauri Mascaro. **Compêndio de direito sindical**. 7. ed. São Paulo: LTr, 2012.
- NASCIMENTO, Amauri Mascaro. **A política trabalhista e a Nova República**. 2. ed. rev. e ampl. São Paulo: LTr, 1987.
- PERONE, Giancarlo; BOSON, Luís Felipe Lopes. **Sindicatos na União Europeia e no Brasil**: estímulos para uma reflexão comparativa. São Paulo: LTr, 2015.
- RICHARD, Lionel. **A República de Weimar (1919-1933)**. Tradução de Jônatas Batista Neto. São Paulo: Companhia das Letras, 1988.
- SCHREGLE, Johannes. Las relaciones laborales em Europa occidental: algunas cuestiones de actualidad. **Revista Internacional del Trabajo**, v. 89, n. 1, p. 1-24, ene. 1974.
- SCHUTTE, Giorgio Romano. Sindicalismo na Europa e sindicalismo europeu. *In*: LORENZETTI, Jorge; FACCIO, Odilon Luís (org.). **O sindicalismo na Europa, Mercosul e Nafta**. São Paulo: LTr, 2000.
- SILVA, Walküre Lopes Ribeiro da. Experiência sindical alemã: República de Weimar, nazismo e redemocratização. *In*: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE PESQUISA. EXPERIÊNCIAS SINDICAIS NO BRASIL E NO ESTRANGEIRO: CORPORATIVISMO E LIBERDADE SINDICAL, 20-22 maio 2013. Coordenação da Profa. Walküre Lopes Ribeiro da Silva e Vice-Coordenação do Prof. Otávio Pinto e Silva. São Paulo, 2014, p. 129-148.
- YASUI, Hiroki. Social changes and organizational adaptations in the age of the post-welfare state: diversified responses of political parties and trade unions in Germany. **Kobe University Law Review**. Kobe, n. 42, p. 13-27, 2008.

# O TRABALHO REMOTO NO CONTEXTO DA PANDEMIA 2020/2021: REFLEXOS NO COTIDIANO DO TRABALHADOR E NOS DIREITOS HUMANOS

*Diego Ximenes Vieira Silva*<sup>68</sup>

*André Araújo Almeida*<sup>69</sup>

*Ana Paula Barros Conde*<sup>70</sup>

## INTRODUÇÃO

Este artigo tem como finalidade abordar a discussão sobre as novas modalidades de trabalho (*home office* e teletrabalho) como opções de inovação para empregados e empregadores. Esse modelo já vinha se desen-

---

68 Graduado em Gestão de Recursos Humanos (Universidade Paulista – 2014); pós-graduação MBA em Gestão Estratégica de Pessoas (Centro Universitário Estácio do Ceará – 2017); especialista em Direito e Processo do Trabalho (UNIFOR – Universidade de Fortaleza – 2021).

69 Arquiteto urbanista (Politecnico di Torino, Itália – 2003 / Universidade Federal do Ceará – 2006); especialista em Gestão de Negócios Imobiliários (Universidade de Fortaleza – 2010); mestre em arquitetura e urbanismo (Universidade Presbiteriana Mackenzie – 2015); doutorando em Arquitetura e Urbanismo (Universidade Presbiteriana Mackenzie). Docente no Centro Universitário 7 de Setembro (UNI7) e na Universidade de Fortaleza (UNIFOR).

70 Bacharel em Direito (UNIFOR – Universidade de Fortaleza – 1995); especialista em Direito Processual Civil (Escola Superior da Magistratura do Estado do Ceará – 2014); formação em Mediação e Conciliação (CNJ – Conselho Nacional de Justiça – 2017).

volvendo nas últimas décadas, contudo, a partir de 2020, esse processo acelerou-se, com maiores demandas por virtualização das atividades no contexto da pandemia de Covid-19.

Alguns setores puderam adaptar-se de maneira mais veloz, enquanto outros não migraram na mesma velocidade, por razões intrínsecas a suas próprias atividades. Apesar de a pandemia ter se colocado como fator preponderante no acelerar do processo, o trabalho remoto já era algo visto como tendência a se consolidar em médio prazo. Sobre isso, ao discorrer sobre o futuro do trabalho na OIT – Organização Internacional do Trabalho –, a consultora técnica Susan Hayter (*apud* FEBRAC, 2020) afirma que “[...] assim como o *Twitter*, algumas grandes empresas de países desenvolvidos já anunciaram que o trabalho remoto será o padrão adotado e os trabalhadores não precisarão ir até o escritório, a menos que queiram” (HAYTER *apud* FEBRAC, 2020).

Diante disso, esta pesquisa tem como objetivo conhecer esse contexto e identificar os setores aparentemente menos impactados pela pandemia, beneficiados, entre outras coisas, pelas possibilidades trazidas pelas novas modalidades de trabalho. A questão abordada contribui com o debate sobre o direito ao trabalho como direito fundamental, em especial, nas discussões em andamento na OIT, construindo ainda possíveis caminhos para o alcance, de maneira direta, do objetivo 8 (trabalho decente e crescimento econômico), e de maneira indireta, do objetivo 3 (saúde e bem-estar) dos ODS – Objetivos do Desenvolvimento Sustentável da ONU – Organização das Nações Unidas.

Dividiu-se o trabalho em três partes: a primeira é de exploração bibliográfica de informações sobre os conceitos econômicos de partida e o contexto atual; a segunda é de análise crítica das informações, cruzando-se os dados referentes aos setores da economia e a percepção dos autores quanto à capacidade de resposta a um contexto pandêmico; e a terceira contempla uma reflexão acerca das características das novas modalidades de trabalho (*home office* e teletrabalho) e seu impacto para os direitos humanos.

A investigação, de caráter empírico e exploratório, baseou-se em pesquisa bibliográfica e documental, complementando-se com análise crítica das informações coletadas. Para compreender os conceitos de partida, recorreremos a um referencial historiográfico, através da obra de Rubim



Aquino, Denize Franco e Oscar Lopes, *História das Sociedades*; e na economia, a obra de Fabio Nusdeo, *Curso de Economia*. Para a análise crítica, utilizamos dados do IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – publicados em suas plataformas digitais ou na imprensa. Para compreensão das modalidades de trabalho remoto, a principal referência, de caráter documental, é a CLT – Consolidação das Leis Trabalhistas (Decreto-Lei Federal nº 5.452/1943, de 01º de maio, com suas atualizações) e a lei da Reforma Trabalhista (Lei Federal nº 13.467/2017, de 13 de julho).

## 1. ECONOMIA E TRABALHO: DA EVOLUÇÃO À PANDEMIA 2020/2021

O presente capítulo procura apresentar brevemente, a partir de uma perspectiva histórica, os conhecimentos básicos a respeito da estruturação da economia, para compreensão geral dos setores econômicos e seus respectivos mercados de trabalho. Tais setores, ao se depararem com as mudanças tecnológicas das últimas décadas, buscam se inovar com adaptações que possam lhes proporcionar maior eficiência e economia nas suas atividades, incluindo inovações nas modalidades de trabalho.

Esse processo, contudo, sofre pressões a partir de 2020, com continuidade no ano de 2021, em virtude da crise sanitária instalada pela pandemia causada pelo vírus Sars-Cov-2 no Brasil. Diante disso, os setores econômicos mais impactados têm menos espaço para inovação, já que a crise tem colocado à prova suas capacidades de resposta ao limite. Outros setores, apesar da comoção global pela guerra travada contra o vírus, podem ver a oportunidade de acelerar o processo de implantação de tecnologias digitais nas suas operações. Esse fato traz benefícios e malefícios ao trabalho, que discutiremos depois.

### 1.1. ESTRUTURAÇÃO DA ECONOMIA E DO TRABALHO – CONCEITOS DE PARTIDA

Os estudos de economia costumam dividir as atividades humanas em três grandes setores: primário, secundário e terciário. Tais setores, a partir de uma perspectiva histórica, são reflexos da evolução humana

ao longo dos séculos. Nusdeo (2008) nos ensina que a ideia de economia é formada por dois fatores “[...] decorrentes [...] da vivência cotidiana de cada um: a) as necessidades [...]; b) os recursos para o seu atendimento” (p. 28).

A primeira necessidade básica dos seres humanos é seu sustento por meio da alimentação, entendida como obtenção de energia para a vida. Essa necessidade impeliu a humanidade às suas primeiras atividades econômicas, voltadas à sobrevivência humana. Nos primórdios, os seres humanos agrupavam-se e viviam de maneira nômade. Seu sustento era garantido pela caça e pelo extrativismo (coleta de alimentos), os quais dependiam do constante deslocamento pelos territórios.

Nessa época, os homens viviam em bandos [...] Eram simples coletores de alimentos, ainda não haviam aprendido a produzi-los [...] viviam mudando de região constantemente, à procura de novas áreas de caça, de rios mais piscosos, ou impelidos pelas variações climáticas (AQUINO, *et al.*, 1980, p. 65).

A economia, no sentido clássico da palavra (do grego *ekos-nomos* / *ekos*: casa, ambiente, recursos; *nomos*: gestão, cuidado), surge com o sedentarismo e a capacidade humana de domesticar animais e desenvolver técnicas de plantio (pecuária e agricultura): “[...] com a agricultura e a pecuária, aumentou consideravelmente o domínio do Homem sobre a Natureza. [...] Numa economia produtora, podem-se fazer previsões de produção – o que a diferencia basicamente da economia coletora” (AQUINO, *et al.*, 1980, p. 67).

O **setor primário** da economia é composto, portanto, pelas atividades extrativistas, ou economia coletora, e pela agricultura e pecuária, ou economia produtora (AQUINO, *et al.*, 1980). Tal setor sempre teve grande importância ao longo da história, não apenas por sua constância, fruto da necessidade permanente de produção de alimentos, mas também por em muitos momentos ser o principal setor de estruturação do poder nas sociedades, como em tempos feudais na Europa, ou no colonialismo Ibérico no continente americano.

Concomitantemente ao desenvolvimento do setor primário da economia, deu-se o desenvolvimento racional e tecnológico dos seres humanos, que lhes permitiu aprimorar não apenas a economia produtora alimentar, mas levou-nos a atividades produtivas de gêneros não alimentícios. Falamos, assim, da evolução da economia do trabalho primitivo de criação de utensílios para caça, por exemplo, até os mais complexos sistemas informáticos da atualidade. Das técnicas primitivas, que nos deram a roda e os primeiros utensílios domésticos, ao trabalho especializado e criativo do artista e artesãos da Antiguidade, que nos trouxeram as grandes obras clássicas, por exemplo, de engenharia e arquitetura; das atividades manufatureiras da Europa Medieval à revolução da indústria, com a consolidação do conceito de “bens de consumo”, trazendo-nos à chamada era digital, o mais recente estágio da evolução tecnológica da humanidade, com a virtualização da sociedade. Assim se compõe o segundo setor, ou **setor secundário** da economia.

O **setor terciário** é o das relações humanas, da produção e difusão do conhecimento e promoção da qualidade de vida. É o setor proporcionado pela comercialização dos excedentes, do escambo à monetarização da sociedade, das viagens e trocas culturais, do conhecimento em difusão pelo globo. Através do comércio e dos serviços, a humanidade difundiu o conhecimento, a ciência, a saúde e a educação para o trabalho especializado e cumprimento do papel social de cada indivíduo.

De forma geral, a distribuição das atividades econômicas e da força de trabalho por esses macrossetores (primário, secundário e terciário) costuma ser utilizada em diversos indicadores para compreensão das condições socioeconômicas de cada território. Os setores econômicos podem, por exemplo, ser utilizados para analisar a distribuição da população economicamente ativa (ilustração 01). Também podem ser utilizados para identificar o peso dos setores e atividades em determinadas economias (ilustração 02). Dessa forma, além de compreendermos as características do mercado de trabalho em cada região, podemos também construir análises comparativas entre regiões distintas ou mesmo entre macro e microrregiões.

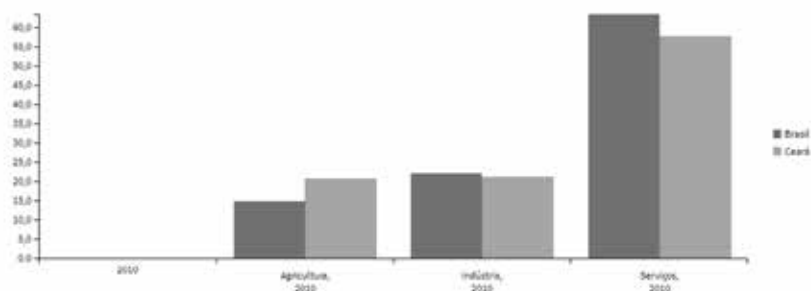
### Ilustração 01: Distribuição percentual da população ativa ocupada por setores de atividade em 2010 (Comparativo Brasil-Ceará)

Tabela - Distribuição percentual da população ocupada por setores de atividade (%)

Divisões Territoriais	2010	Agricultura, 2010	Indústria, 2010	Serviços, 2010
Brasil	Não Disponível	14,7	22	63,3
Ceará	Não Disponível	20,8	21,5	57,9

Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2010

10 resultados por página    exportar dados    Anterior 1 Próximo



Fonte: Censo Demográfico IBGE, 2010.

Na ilustração 01, por exemplo, os dados do Censo Demográfico do IBGE, correspondentes ao Ceará, podem ser comparados com os dados do país. Assim, percebermos que, em 2010, o setor primário no Ceará ocupava um percentual acima da média nacional, o que caracteriza uma economia ainda muito vinculada à produção agrícola. O setor secundário, por sua vez, apresentava um percentual equivalente à proporção nacional, enquanto o setor terciário registrava percentual abaixo da média nacional. Isso caracteriza, entre outras coisas, uma economia com considerável presença das atividades industriais e de serviços, as quais são predominantemente urbanas, porém, ainda com possibilidade de ampliação, tendo em vista as potencialidades nacionais.

No exemplo da ilustração 02, observamos que a economia catarinense tem no setor terciário o maior peso das suas atividades (comum às características nacionais, como na ilustração 01), apresentando 66,9% de participação, em 2017, no Produto Interno Bruto (PIB). Além de análises quantitativas, o gráfico complementa-se com as participações dos microssetores terciários, como comércio de veículos, administração pública,

entre outras, informações úteis para análise também dos aspectos qualitativos dessa economia.

**Ilustração 02:** Detalhamento do PIB por setor em Santa Catarina – 2017



Os exemplos ilustrados até aqui demonstram as potencialidades de análise que o conceito de setores da economia nos proporciona. Utilizaremos essa conceituação mais à frente. Por ora, observaremos a economia e o trabalho no Brasil em 2020 e 2021.

## 1.2. A ECONOMIA E A VIRTUALIZAÇÃO DO TRABALHO NO BRASIL EM 2020/2021

A pandemia do coronavírus (Sars-Cov-2) trouxe grandes mudanças para as organizações, antecipando inclinações que já vinham sendo implementadas no ambiente de trabalho, como o *home office*, o teletrabalho, a seleção remota de profissionais, o maior uso de aplicativos no comércio, a ampliação de aulas virtuais, entre outros.

O trabalho remoto foi a saída mais indicada para se dar continuidade às atividades nas empresas, respeitando o distanciamento social que a crise sanitária exige para conter a disseminação do vírus. Essa medida beneficiou, pelo menos, aqueles empregados cujas funções não exigiam a presença física destes nas dependências da organização.

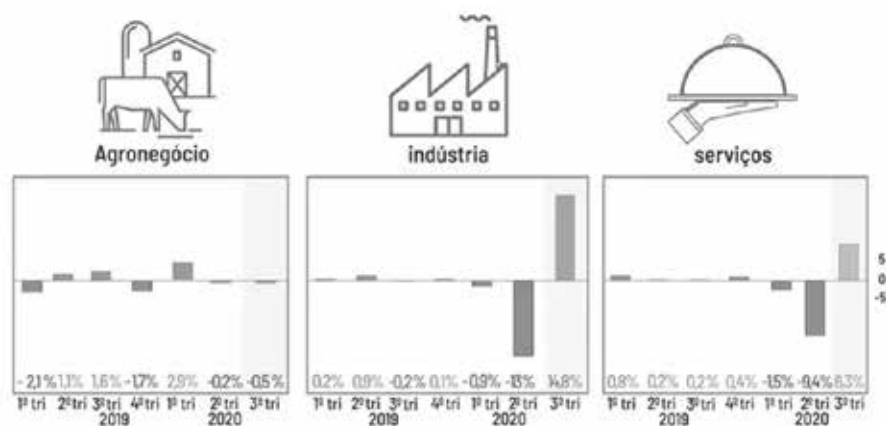
Já para aqueles empregados cujo trabalho não pode ser realizado de forma remota, têm sido adotadas outras medidas para evitar a disseminação da Covid-19. As empresas passaram a disponibilizar locais para que os trabalhadores lavem as mãos com maior frequência, álcool em gel 70% e toalhas de papel descartáveis. Além dos habituais Equipamentos de Proteção Individual (EPI), também máscaras cirúrgicas de biossegurança. Essas medidas têm sido implementadas globalmente, para melhor controle e mitigação dos riscos de transmissão do Sars-Cov-2 nos ambientes de trabalho.

Além disso, também passou a ser orientado que os empregados que se enquadram nos grupos de risco (maiores de 60 anos, pessoas imunodeficientes e/ou portadoras de doenças crônicas ou graves, gestantes e lactantes) permaneçam em suas casas, quando possível, ou em *home office*, em teletrabalho ou em atividade ou local que reduza o contato com outros trabalhadores e o público em geral.

Mesmo com as medidas de saúde pública e coletiva, os impactos na economia são inegáveis. A pandemia nos obrigou a nos adaptarmos à nova realidade e influenciou a rotina das pessoas. Os impactos foram sentidos em todos os setores. Para evidenciar isso, na ilustração 03 temos as variações do PIB nacional por trimestres entre 2019 e 2020.

A partir desses dados, observamos que o setor primário já tinha demonstrado quedas da atividade em 2019, sendo a retração no 2º e 3º trimestres de 2020 menores que as retrações no 1º e 4º trimestres de 2019. As menores perdas no setor em 2020 em comparação com o ano anterior podem ser explicadas por inúmeras interpretações, que passam pelas variações climáticas, pelos resultados das safras, pela variação cambial de produtos de exportação. Mas, no contexto específico de confinamento, há uma tendência da população em consumir mais alimentos em casa, em parte pelos impactos emocionais da pandemia, como ansiedade, mas principalmente por aquela população cujas refeições eram feitas ou no ambiente de trabalho ou em restaurantes disponíveis no entorno.

**Ilustração 03:** Variação dos setores da economia brasileira 2019-2020



Fonte: IBGE *apud* Arte/CNN, 03 dez.2020.

Por outro lado, o setor secundário foi o mais atingido durante a primeira onda da pandemia, que correspondeu ao 2º trimestre de 2020. A retração chegou a 13% (ilustração 03). A compreensão desse dado se dá pelo fato de o setor se caracterizar por atividades produtivas com maiores dificuldades de migrar para regimes remotos, sendo possível apenas nas áreas de planejamento e gestão das empresas. Além disso, com a queda no consumo, também é natural a queda na produção industrial. Destacamos que essa retração também impacta no emprego e nos setores da cadeia produtiva da indústria.

O setor terciário, como os demais, também sofreu retração, tendo chegado a 9,4% no 2º trimestre de 2020 (ilustração 03). As pessoas, em número considerável, têm evitado sair às ruas. Em diversos países, e no Brasil em especial, cujos números oficiais dos órgãos de saúde retratam uma situação de extrema gravidade, existem recomendações e restrições que visam evitar as aglomerações. Essa retração no setor pode ser explicada, de certa forma, por esse fato. O setor é caracterizado por atividades em locais fechados, como *shoppings*, centros comerciais e restaurantes. O fechamento compulsório, como medida para conter o vírus, gerou grande impacto nos microssetores ou ramos (comércio, restaurantes, bares).

No cenário pré-pandêmico, com potenciais clientes transitando pelas dependências dos estabelecimentos comerciais, eram maiores as chances de se efetuar uma venda. Com a pandemia, que acarretou a necessidade

de distanciamento social e o fechamento temporário dos estabelecimentos físicos, inviabilizou-se o acesso às vitrines e o estímulo às compras de bens ou contratação de serviços especializados.

Com a inviabilidade do funcionamento de estabelecimentos físicos, as empresas se viram obrigadas a fechar ou, na tentativa de sobrevivência, a reduzir despesas. Para isso, algumas decidem reduzir pessoal bem como seus espaços, e ampliar, ou mesmo priorizar, as vendas *on-line*. Os serviços alimentícios passam a aderir aos modelos de *take away* e *delivery*, que permitem que o cliente vá até o estabelecimento comprar os produtos para consumir em casa, ou solicitar através de um número de telefone ou aplicativo de entrega e receber em seu endereço.

Como visto, as adaptações no setor terciário, para evitar o encerramento das atividades, recorreram ao “encolhimento” da atividade e dos espaços, com migração para o *e-commerce*, principalmente comércio e gastronomia. Os serviços mais especializados puderam ainda aderir aos modelos híbridos de trabalho (presencial e virtual) com ou sem auxílio governamental, e aos modelos de *home office* e teletrabalho.

Esses modelos remotos não são inéditos, já que vinham sendo adotados por várias empresas de vários segmentos nas últimas décadas. Porém, a partir de 2020, tais modelos foram incorporados pelas empresas não apenas como estratégia de inovação e ampliação de mercados, mas para que fossem capazes de manter suas atividades e conseguirem sobreviver com seu espaço físico fechado. Nesse ínterim, os negócios e atividades *on-line* dispararam na pandemia. Com as restrições do número de pessoas nas lojas físicas, o cliente buscou outros meios para consumir produtos e serviços. Assim, mesmo com as medidas de biossegurança e impactos da pandemia (as perdas humanas e econômicas, e o recuo das atividades), a economia de uma forma geral não está estagnada.

Nesse contexto, o consumidor tem grande acesso aos canais digitais, normalmente viabilizados por empresas de maior porte. Porém, os pequenos negócios sentem mais os impactos econômicos da pandemia. Devem buscar se adaptar, sendo que uma parcela destes não está preparada nem com capital intelectual nem financeiro (principalmente de cunho emergencial). Na direção contrária, empresas que se prepararam com capital de reserva, ou que já haviam iniciado seu processo de virtualização, foram menos afetadas. Tais empresas, em geral, são aquelas



com marcas conhecidas, transmitindo também maior confiança para as compras não-presenciais.

## 2. MATRIZ DE INTERPRETAÇÃO E ANÁLISE CRÍTICA

Como discutido, podemos perceber que necessitamos construir uma melhor estruturação do conhecimento e das questões com as quais nos deparamos. Para isso, desenvolvemos um método de análise qualitativa a partir de interpretações empíricas dos acontecimentos, de forma a percebermos com maior clareza os setores e ramos mais impactados pela pandemia da Covid-19.

O método se dá através de uma matriz de interpretação, expressa nas ilustrações 05 e 06, onde cruzamos os ramos de atividades de cada setor da economia com os impactos e adaptações que tais atividades e ambientes de trabalho precisaram (e ainda precisam) enfrentar. Para isso, classificamos os seguintes ramos de atividade por setores econômicos: SETOR PRIMÁRIO: agricultura familiar, agropecuária e agroindústria; SETOR SECUNDÁRIO: indústria extrativista, de transformação, da construção civil e serviços de infraestrutura urbana (eletricidade, água, esgoto, gás, internet e telecomunicações); SETOR TERCIÁRIO: comércio (atacadista e varejista), financeiro, serviços públicos e privados (saúde, educação, cultura e esporte, turismo, gastronomia, entre outros).

Para análise dos impactos ocorridos e adaptações demandadas por cada ramo, identificou-se o ambiente no qual cada atividade se desenvolve ou pode se desenvolver (rural, urbano e/ou virtual). Quanto à gravidade dos impactos da pandemia e medidas adaptativas adotadas, foram classificados pelas seguintes letras (ilustração 04): ambiente rural (A), urbano (B, C, D e E) e virtual (F e G); com a seguinte diferenciação: A) Rural: atividade essencial (não urbana) com permanência das atividades presenciais durante a pandemia, com medidas de biossegurança; B) Urbano: atividade essencial com permanência das atividades presenciais durante a pandemia, com medidas de biossegurança; C) Urbano: atividade essencial ou não essencial com possibilidade da permanência das atividades híbridas (presenciais / virtuais) e/ou com possibilidade de auxílio público; D) Urbano: atividade com restrições e consequente risco de encolhimento; E) Urbano: atividade com restrições e consequente risco de fechamento;

F) Virtual: atividade com possibilidade de desenvolvimento de negócios e demais atividades virtuais e/ou oferta de serviços de *e-commerce*, *delivery* e *take away*; G) Virtual: atividade com possibilidade de migração do ambiente de trabalho para ambientes virtuais (teletrabalho / *home office*).

A matriz de interpretação elaborada para este trabalho (ilustrações 05 e 06) representa a visão crítica dos autores a respeito do assunto. A partir de uma análise qualitativa e empírica das dinâmicas observadas na sociedade ao longo dos últimos 12 meses, pode-se presumir o grau de impacto que cada setor sofreu e ainda sofre com a segunda onda da pandemia ora em curso no Brasil (ilustração 04).

**Ilustração 04:** Tabela de Análise de Impactos e Adaptações à pandemia de Covid-19

LEGENDA – TIPOS DE IMPACTO DA PANDEMIA POR AMBIENTE				
Ambiente Rural	Ambiente Urbano		Ambiente Virtual	
A – atividade essencial / não urbana – permanência das atividades durante a pandemia	B – atividade essencial / permanência da atividade C - atividade híbrida ou auxílio governamental	D – risco de encolhimento E – risco de fechamento	F – atendimento virtual / <i>delivery</i> ; <i>e-commerce</i> G – teletrabalho / <i>home office</i>	
LEGENDA – GRAVIDADE DO IMPACTO DA PANDEMIA				
POUCO	BAIXA	MÉDIA	ALTA	
● Permanência das atividades	● Capacidade de adaptação	● Atividade com mitigação	● Pressão com riscos de colapso	

Fonte: Autoria Própria.

Não se pretende aqui diminuir a preocupação com nenhum setor ou ramo de atividade, os quais requerem, cada um dentro das suas particularidades, observações mais apuradas. Busca-se, porém, observar quais possuem, aparentemente, maiores ou menores necessidades de suporte, e quais aqueles possuem melhores condições de adaptação, a partir do acesso às Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) disponíveis, a fim de permitir uma análise sobre os meios que mais facilitam o trabalho nessa nova realidade.

Como observado na matriz, o setor primário (ilustração 05), cujas atividades entendemos como essenciais, teve menor impacto causado pela pandemia, concluído a partir não apenas da nossa percepção empírica como também do evidenciado na ilustração 03. As atividades seguiram com suas demandas por gêneros alimentícios e, em virtude do ambiente rural (de menores densidades populacionais), as atividades permaneceram

com as devidas medidas de biossegurança e com menos riscos à saúde do trabalhador do que nas áreas urbanas.

**Ilustração 05:** Análise de Impactos e Adaptações à pandemia (Setores Primário/Secundário)

SETORES DA ECONOMIA		IMPACTOS E ADAPTAÇÕES						
Setor	Ramo	Ambiente rural		Ambiente urbano			Ambiente virtual	
		A	B	C	D	E	F	G
PRIMÁRIO	Agricultura familiar	●						
	Agropecuária	●						
	Agroindústria	●						
SECUNDÁRIO	Indústria extrativista	●						
	Indústria de transformação			●	●	●		
	Indústria da Construção Civil			●	●	●		
	Serviços de infraestrutura		●				●	

Fonte: Autoria Própria.

No outro extremo, percebemos que o setor secundário pode ser o mais impactado dentre os três setores básicos da economia. Essa percepção se dá não apenas de maneira empírica, a partir da matriz de dados qualitativos, mas também pelos dados econômicos quantitativos expressos na ilustração 03. Mas os impactos no setor são diferenciados, se analisarmos os ramos específicos que o compõem.

Por um lado, a indústria extrativista encontra-se em condições similares às atividades do primeiro setor, e os serviços de infraestrutura, que têm grande participação de empresas públicas, mantiveram suas atividades com as devidas medidas de biossegurança. Alguns desses serviços podem ter tido inclusive resultados positivos, em virtude: 1) da manutenção dos serviços públicos essenciais (água, esgoto, coleta de lixo etc.); 2) de alguns serviços terem sido parcialmente virtualizados; ou mesmo 3) do aumento da demanda, como o caso das empresas de internet.

Por outro lado, grande parte do setor secundário é composto pelas indústrias de transformação e pela indústria da construção civil. Por se tratarem de empresas que empregam em grande quantidade, e cujas atividades requerem a presencialidade (sem possibilidade de virtualização, salvo áreas de gestão das empresas), estas têm estado em incertezas quanto aos riscos de encolhimento ou encerramento de suas atividades, com ou sem auxílios governamentais, com óbvios impactos nos índices de em-

prego/desemprego e no mercado de trabalho do setor e em toda a cadeia produtiva.

Vale destacar que o setor poderia ter uma capacidade maior de amortecimento dos impactos da pandemia, mas, diferente do setor industrial de alguns países, o Brasil não tem ainda investido em robótica e mecanização/automação dos processos, pela sua cultura empresarial de resistência à inovação, mas também pela preocupação da sociedade com a redução de postos de trabalho em um país ainda com graves desigualdades sociais e pouca capacidade de especialização e qualificação da sua mão de obra.

O setor terciário, pela maior variedade de atividades, possui também uma diversidade de interpretações quanto aos impactos e gravidade da pandemia. Contudo, é unânime a percepção de que a saúde coletiva (destacadamente os serviços de emergência e terapias intensivas) é o ramo mais impactado, com constante risco de colapso do sistema. Mesmo com as medidas de isolamento social, de atendimentos remotos para desafogar unidades de saúde, e ampliação de leitos e infraestrutura, a pressão sobre o sistema de saúde no Brasil segue um modelo em curva ascendente, acentuando a preocupação em se obter mecanismos para assegurar os direitos humanos, cujo maior valor é o direito à vida.

Pela matriz na ilustração 06, o ramo turístico/hoteleiro parece ser o que sofre os maiores impactos, após o de saúde. A atividade tem pouca possibilidade de migração do trabalho ao ambiente virtual, pois, assim como na indústria, a presencialidade é essencial por sua própria natureza, e a migração que ocorre corresponde apenas à gestão. Do mesmo modo, os setores de lazer, eventos e gastronomia e o comércio varejista também sofrem os impactos da pandemia. A particularidade desses últimos em relação ao turismo/hotelaria é que a virtualização pode trazer potenciais retornos, já que os eventos *on-line* (*lives*), o *delivery* e *take away* de gastronomia e o *e-commerce* adéquam-se aos produtos ofertados por tais ramos, amortecendo e compensando perdas pela restrição de circulação de pessoas.

**Ilustração 06:** Análise de Impactos e Adaptações à pandemia (Setor Terciário)

SETORES DA ECONOMIA			IMPACTOS E ADAPTAÇÕES						
Setor	Ramo		Ambiente rural		Ambiente urbano			Ambiente virtual	
			A	B	C	D	E	F	G
TERCIÁRIO	Comércio	Atacadista		*					
		Varejista - alimentício		*				*	
		Varejista - farmacêutico		*				*	
		Varejista - bens de consumo				*	*	*	
	Serviços	Serviços especializados*		*				*	*
		Saúde - individual (clínicos)		*				*	
		Saúde - coletiva (emergência)		*	*			*	
		Lazer/eventos e gastronomia			*	*	*	*	
		Turismo/hotel.				*	*		*
		Educação e pesquisa		*	*	*	*	*	*
		Cultura/esporte		*	*	*	*	*	
		Transporte - cargas e logística		*					
		Transporte - passageiros		*				*	
		Financeiro	Serviços financeiros - bancos		*				*
	Financeiras / seguradoras			*					*

\* Consistem nos serviços técnicos especializados públicos ou privados, nos campos de gestão e contabilidade, direito e justiça, arquitetura e engenharia, entre outros, contemplando também consultorias especializadas.

Fonte: Autoria Própria.

O campo da cultura e esporte também se encontra atrelado ao setor de lazer e eventos e a migração para ambientes virtuais também é parcial. A presencialidade adquire protagonismo nas atividades esportivas e nas manifestações culturais e artísticas, e a virtualidade reduz a qualidade da experiência. Sendo assim, o setor demanda apoios públicos para que os mais fragilizados não corram risco de encerramento das atividades.

De maneira semelhante, educação e pesquisa também apontam suas fragilidades. Mesmo com a busca por inovação de algumas instituições nos últimos anos com as TIC, a virtualização segue sendo um desafio. O

ensino remoto por um lado expande as possibilidades de interação entre estudantes, docentes e pesquisadores para além dos limites fronteiriços, mas por outro apresenta-se como obstáculo nas relações sociais presentes no processo ensino-aprendizagem. Destacam-se ainda as grandes discrepâncias entre instituições públicas e privadas ou entre regiões do país, quanto à infraestrutura tecnológica e corpo discente, o que agrava mais ainda o quadro de fragilidade, desigualdades e riscos que o setor enfrenta. Torna-se visível que os detentores de poucas condições financeiras são, indubitavelmente, os mais prejudicados no acesso à educação, direito humano fundamental.

Até aqui, a matriz de interpretação nos auxiliou a analisar criticamente e identificar a gravidade dos impactos nos setores econômicos no atual contexto pandêmico. Percebemos que a capacidade de resposta da economia passa, entre outras coisas, pelas características intrínsecas a cada setor e ramo específico, o que explica parcialmente alguns resultados positivos e outros negativos a depender do setor (ilustração 03). Tais resultados refletem-se no mercado de trabalho e na reestruturação da economia diante dos desafios e potencialidades que a tecnologia proporcionará nos próximos anos. Diante disso, alguns setores conseguem dar continuidade a suas atividades mesmo diante de incertezas. As características particulares de tais setores explicam isso, pelos produtos ofertados (como o caso dos supermercados e farmácias, bens de primeira necessidade) e pelo grau de estruturação tecnológica dos serviços (como no caso dos bancos e demais agentes financeiros). Sobre isso, discorreremos a seguir.

### 3. PROJEÇÕES PARA O FUTURO: OS DIREITOS HUMANOS E O TRABALHO REMOTO

Na crise sanitária, observamos o acelerar de mudanças que repercutem no trabalho, aflorando as desigualdades preexistentes, mas também proporcionando uma maior flexibilização das organizações e consolidação do trabalho remoto.

No contexto dessa crise econômica gerada pela pandemia, o modo como trabalhamos tem sofrido adaptações para se dar continuidade as atividades. Tanto os trabalhadores quanto as empresas foram obrigados a se reinventar. É um momento desafiador para todos. Foi-nos imposta a alte-

ração de estilo de vida por conta do combate ao vírus e entre essas transformações, está em crescimento a adoção de modelos de virtualização do trabalho, por meio da ampliação do uso das TIC para o desempenho de tarefas a distância (teletrabalho e *home office*).

A virtualização do trabalho é prevista originalmente na CLT:

Art. 6º – Não se distingue entre o trabalho realizado no estabelecimento do empregador, o executado no domicílio do empregado e o realizado a distância, desde que estejam caracterizados os pressupostos da relação de emprego.

Parágrafo único. Os meios telemáticos e informatizados de comando, controle e supervisão se equiparam, para fins de subordinação jurídica, aos meios pessoais e diretos de comando, controle e supervisão do trabalho alheio.

(Redação dada pela Lei nº 12.551, de 2011)

Contudo, a Reforma Trabalhista (Lei Federal nº 13.467/2017) introduziu um novo capítulo na CLT, tratando exclusivamente de “teletrabalho”. Destaca-se o art. 75-B, que determina se tratar de atividade que requer a utilização de TIC, não se alterando a proteção legal ao trabalhador. Essa é uma preocupação constante em uma realidade onde os direitos humanos, por vezes, são desrespeitados.

Conceitualmente, o teletrabalho (previsto em lei) difere do regime de *home office* (não regulamentado). Enquanto no primeiro não há exigência de controle da jornada de trabalho, podendo ocorrer a qualquer hora, garantindo-se a produtividade acordada (art. 62, inciso III da CLT), no segundo o regime de horário é definido pelo empregador, o qual deve ser seguido pelo empregado, sob supervisão pelos meios definidos pela empresa. Por esse motivo, iremos tratar nesse trabalho o regime sob o termo “virtualização” de forma a abranger ambos os conceitos.

No início, houve uma resistência por conta das empresas, que viam a adoção da virtualização do trabalho como um desafio, em especial, a manutenção do desempenho dos empregados adotando tal modelo, já que os empregados estariam em casa sem supervisão dos gestores. Com o tempo, foi possível observar que mesmo com o empregado fora das dependências da empresa é possível manter a produtividade e grau de

resultados, ou até mesmo superar as metas colocadas, quando o funcionário é comprometido com suas responsabilidades profissionais. No entanto, existem ônus e bônus tanto para o empregado quanto para o empregador. Ambos devem preservar a dignidade do trabalho, tão resguardada pelos direitos humanos.

O empregado em modelo de trabalho virtual tende a ter seu tempo pessoal otimizado, em especial quanto à economia gerada no tempo de deslocamento (trajetos casa/trabalho). Esse ganho de horas é utilizado pelo indivíduo em outras atividades pessoais, como descanso, lazer, família, melhorando sua qualidade de vida. Em contexto pós-pandemia, o trabalho virtual poderá ser realizado em outros ambientes que não o doméstico, como *coworkings*, cafés e restaurantes, parques, entre outros.

Essas vantagens revertem-se também para as empresas, com a redução do estresse do trabalhador pela mudança de ambiente, pela ausência de contato com os males psicológicos do trânsito, entre outros que geram satisfação no trabalho. Também há vantagens para as empresas quanto à diminuição de absenteísmo (atrasos e demais ausências), por um lado, e aumento no sentimento de satisfação, por outro. Isso gera maior autonomia para as equipes e conseqüentemente melhores resultados para a empresa. Podemos ainda destacar os ganhos econômicos com a redução dos gastos com custos fixos: água, energia elétrica ou limpeza.

Além dos bônus, a virtualização do trabalho também tem alguns ônus. Quanto à cobrança do profissional por um maior comprometimento e organização das atividades do trabalho, é necessário que haja disciplina e concentração para que a rotina das atividades domésticas não interfira na produtividade das atividades profissionais. Além disso, o ambiente de trabalho presencial substituído pelo ambiente domiciliar e virtual também é fator-chave, já que as relações presenciais contribuem para a construção do espírito de equipe, motivações mútuas, entre outros aspectos da psicologia organizacional.

Diante dessa situação, existe a necessidade de que o empregado disponha de uma estrutura física adequada para executar as atividades profissionais no seu domicílio. Ademais, devido ao fechamento e virtualização também das atividades escolares, as crianças têm estado presentes durante todo o dia na residência. Isso demanda constante atenção e auxílio com as atividades escolares remotas, ocasionando dificuldade de concentração



dos profissionais pais e mães de família. Outro fator relevante diz respeito às situações decorrentes entre adultos, como a divisão dos ambientes de trabalho com cônjuges ou colegas que dividem suas residências. Por fim, o contexto atual pandêmico também influencia o emocional dos profissionais em confinamento, trazendo, muitas vezes, estresse crônico, deterioração física, jornadas intermináveis de trabalho, o que fragiliza os regimes de virtualização, que devem ser levados em consideração.

A mudança para o trabalho remoto permitiu que muitas empresas continuassem operando e garantissem a saúde e a segurança de seus funcionários. No entanto, as linhas entre o tempo de trabalho e o tempo privado ficaram embaçadas para esses indivíduos, causando um aumento no estresse e na exposição a riscos para a saúde mental (Susan Hayter, *sd apud* FEBRAC, 2020).

Faz-se necessário um esforço internacional na defesa dos direitos trabalhistas, para resguardar e garantir que os direitos humanos sejam respeitados através de um suporte jurídico e legal, atendendo às necessidades de todos. Essa situação pandêmica causa, além da supressão de liberdade, calamidades como a fome e o desemprego. A manutenção do trabalho contribuirá para resguardar a dignidade da pessoa humana.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Precisamos assegurar os direitos fundamentais, como o acesso à saúde e ao trabalho, cabendo ao Direito o papel regulatório preponderante, diante dos desafios da crise na área econômica. Observa-se, inclusive, o surgimento de consultorias especializadas em elaborar projetos para as empresas se adaptarem a essa realidade laboral. Esperamos que, com o passar do tempo, a legislação trabalhista possa se adequar à necessidade de proteção social para todos os tipos de trabalho, subordinados ou autônomos.

É imprescindível que haja um aprendizado constante e um equilíbrio entre o bem-estar individual e coletivo dos trabalhadores em relação à produtividade da empresa, e assim resultar em práticas trabalhistas e organizações mais humanas. O importante é que os direitos trabalhistas não podem ser sacrificados em nome da “normalidade” e salvação da econo-

mia, pois estão na condição de direitos humanos e fundamentais. Como nos ensina o ministro Alexandre Algra Belmonte, “urge a formulação de um grande pacto social, condizente com a Constituição Federal e os tempos líquidos, que possa reduzir a desigualdade, propiciar a máxima inclusão e reaproximar as instituições em nome da democracia e da segurança” (BELMONTE *et al.*, 2020, p. 5).

## REFERÊNCIAS

ALVES, Felipe. Economia de SC: raio-x do PIB mostra por que o Estado tem o sexto melhor resultado do país. **Jornal Online Notícias do Dia – Caderno Economia**. Disponível em: <https://ndmais.com.br/economia-sc/economia-sc-pib-sexto-resultado-pais> Acesso em: 14/03/21.

AQUINO, Rubim; FRANCO, Denize; LOPES, Oscar. **História das sociedades**: das comunidades primitivas às sociedades medievais. Rio de Janeiro: Ao Livro Técnico, 1980.

BELMONTE, Alexandre Agra; MARTINEZ, Luciano; MARANHÃO, Ney (coord.). **O direito do trabalho na crise da COVID-19**. Salvador: JusPodivm, 2020.

BRASIL. **Decreto-Lei Federal nº 5.452**. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho, 1943.

BRASIL. **Lei Federal nº 12.551**. Altera o art. 6º da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), 2011.

BRASIL. **Lei Federal nº 13.467**. Altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), 2017.

FEBRAC. Pandemia adiantou mudanças no mundo do trabalho; veja as 10 principais tendências. **Website FEBRAC** – Federação Nacional das Empresas Prestadoras de Serviços de Limpeza e Conservação. Disponível em: <http://www.febrac.org.br/v1/index.php/comunicacao/clipping/293-clipping-diario-n-3701-19-de-junho-de-2020>. Acesso em: 13/03/21.

GUIMARÃES, Leonardo; ELIAS, Juliana. Após recessão, PIB brasileiro avança 7,7% no terceiro trimestre. **CNN Brasil Business**. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/business/2020/12/03/apos-recessao-pib-brasileiro-avanca-7-7-no-terceiro-trimestre>. Acesso em: 14/03/21.

IBGE. **Censo Demográfico**, 2010.

INFOMONEY. Amazon tem receita de mais de US\$ 100 bilhões pela primeira vez no 4º trimestre de 2020. **Website da revista Infomoney**. Disponível em: <https://www.infomoney.com.br/mercados/amazon-tem-receita-de-mais-de-us-100-bilhoes-pela-primeira-vez-no-4o-trimestre-de-2020>. Acesso em: 15/03/21.

NUSDEO, Fábio. **Curso de Economia**: introdução ao direito econômico. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

# PROSTITUIÇÃO COMO PROFISSÃO: O TRABALHO DO SEXO SOB A ÓTICA DO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

*Guilherme Manoel de Lima Viana*<sup>71</sup>

## INTRODUÇÃO

Desde a Antiguidade, a prostituição é conhecida como uma das profissões mais antigas a possuir registros de sua existência. Em algumas civilizações, as prostitutas eram consideradas sagradas, pois abençoavam com fertilidade as pessoas que as procurassem para manter relações sexuais.

Com o passar do tempo foi sendo construída uma imagem negativa e preconceituosa da profissão, que passou a ser vista como criminosa, pois fez surgir uma rede de exploração dessas trabalhadoras por integrantes de grupos criminosos, inclusive a polícia. Muitas organizações tentam controlar e até coibir essa prática que muitas vezes está ligada ao crime organizado em diversos países.

No século XIX, foi proposto um projeto de regulamentação da prostituição em São Paulo, sob a autoria do delegado Cândido Motta e foi criado um Livro de Registro de Prostitutas que continham informações como nome, idade, nacionalidade e endereço residencial. Mas foi em 2002

---

71 Graduando pela Universidade Presbiteriana Mackenzie, 10º semestre em 2/2021. Estagiário na 4ª Vara da Fazenda Pública do Fórum Hely Lopes Meirelles.

que a prostituição foi reconhecida como ocupação profissional no Brasil, mas, apesar disso, os seus direitos profissionais não foram garantidos.

Em 2012, o deputado Jean Wyllys (PSOL-RJ) apresentou o Projeto de Lei nº 4.211 com o objetivo de regulamentar a atividade dos profissionais do sexo. O projeto foi arquivado em 31/01/2019.

A pesquisa visa mostrar a existência de um déficit doutrinário e as dificuldades que envolvem o tema sobre prostituição, além de esclarecer como a prostituição é vista como profissão em alguns países do mundo e a legislação existente nesses países e no Brasil. Ainda é feita uma análise sobre como os grupos feministas atuam frente às dificuldades enfrentadas pelas prostitutas e as conquistas obtidas a partir da Constituição de 1988.

Durante a pesquisa foi usado o método dedutivo, que parte de uma ideia geral, a regulamentação da prostituição. Dessa ideia serão extraídas premissas até chegar às devidas conclusões. A pesquisa será através da revisão sistemática de literatura, concentrando-se a coleta em livros atualizados, revistas especializadas, materiais extraídos da internet, jornais da área jurídica, salientando-se o que tem de mais atual sobre legislações, jurisprudências, doutrinas e periódicos concernentes ao tema.

Justifica-se a escolha do tema pelas questões sociais envolvidas e pelas dificuldades que essas profissionais enfrentam como pessoas exploradas, que muitas vezes não têm seus direitos garantidos.

## 1. A PROSTITUIÇÃO NO BRASIL: BREVE HISTÓRICO

Primeiramente se faz necessário entender o que é a prostituição. Para Guilherme de Souza Nucci é:

Em sentido estrito e comum, a prostituição é o comércio sexual do próprio corpo, geralmente desenvolvido com habitualidade, objetivando o sustento. Mas não se pode considerar tal atividade de maneira tão simples quanto incompleta. Afinal, o verbo prostituir possui significados variados, abrangendo a visão de comercialização do sexo, além de desmoralizar, corromper, degradar, desonrar, auferindo intenso conteúdo moral – na realidade, imoral (NUCCI, 2015, p. 71).

A prostituição é considerada uma das profissões mais antigas do mundo. Os primeiros registros sobre essa prática se deram no antigo Oriente Médio por volta do segundo milênio antes de Cristo. São apresentados como “prostituição sagrada” ou “sexo ritualístico”, isto porque as sacerdotisas do templo eram procuradas para ter relações sexuais e, assim, abençoar com fertilidade a pessoa que as procurava. Elas eram consideradas sagradas, eram idolatradas e de forma alguma sofriam com o estigma que as prostitutas sofrem hoje.

Em 1949, a ONU denunciou e tentou controlar a prostituição no mundo através de medidas cabíveis. No início do século XX, diversos países ocidentais passaram a tomar medidas para eliminar a prostituição que já ocorria desde o século anterior como uma prática utilizada pelo crime organizado. A exploração sexual era considerada uma atividade criminosa e havia a necessidade de desvincular a prostituição dos grupos que exploravam essa prática e, com isso, diminuir o lucro dos criminosos. Desse modo, diminuiu a perseguição contra as prostitutas, desde que a prática da prostituição não fosse algo público.

No Brasil, a prostituição surgiu somente a partir da colonização portuguesa, no século XIX, sendo que as escravas negras constituíam a maioria das prostitutas da corte imperial, pois para essas mulheres, a prostituição misturava-se a uma variedade de serviços domésticos. O ápice da prostituição teria sido na década de 1930, tendo como destaque o Estado do Rio de Janeiro, onde grande parte das prostitutas eram estrangeiras.

Em 1897, foi proposto o primeiro projeto de regulamentação da prostituição em São Paulo, sob a autoria do delegado Cândido Motta, que continha itens como:

- a) que não são permitidos os hotéis ou conventilhos, podendo as mulheres públicas viver unicamente em domicílio particular, em número nunca excedente a três;
- b) as janelas de suas casas deverão ser guarnecidas, por dentro, de cortinas duplas e, por fora, de persianas;
- c) não é permitido chamar ou provocar os transeuntes por gestos ou palavras e entabular conversações com os mesmos;

d) Das 6h da manhã, nos meses de abril e setembro inclusive, e das 7h da tarde as 7h da manhã nos demais, deverão ter as persianas fechadas, de modo aos transeuntes não devassarem o interior das casas, não lhes sendo permitido conservarem-se às portas;

e) deverão guardar toda a decência no trajar uma vez que se apresentem às janelas ou saiam à rua, para o que deverão usar de vestuário que resguardem completamente o corpo e o busto (RAGO, 1991, p. 113).

Além do projeto, também foi criado um Livro de Registro de Prostitutas na Delegacia de Costumes, na qual eram obrigados a passar informações como nome, idade, nacionalidade e endereço residencial.

Em 1958, foi ratificada a assinatura do Brasil na Convenção Internacional para a Repressão do Tráfico de Mulheres e Crianças em *Lake Success* (NY). A convenção foi realizada pela Assembleia Geral das Nações Unidas para combater o tráfico de pessoas e o lenocínio,<sup>72</sup> o que permite que a polícia brasileira adote ações menos violentas contra a prostituição.

Em 1987, ocorreu o I Encontro Nacional de Prostitutas, no qual foi criada a Rede Brasileira de Prostitutas, que tinha como objetivo o reconhecimento legal da prostituição como profissão. Em 1992, foi criada a ONG Davida por um grupo de prostitutas, entre elas, Gabriela Leite, com o intuito de combater a discriminação e buscar criar oportunidades para o fortalecimento da cidadania desse grupo.

De certa maneira, por conta dos movimentos feministas, a prostituição sofreu significativas transformações após a organização dos coletivos de prostitutas. Por pressão das ativistas, ocorreu a modificação do Código Penal em 1988, deixando de constar a divisão entre “mulheres perdidas” e “mulheres honestas”. Essa distinção permitia que os criminosos que praticassem qualquer violência, como o estupro, contra as “mulheres perdidas”, ficassem impunes. Nesse sentido, Monique da Silva de Abreu informa que:

---

72 Tipificado nos artigos 227 ao 230 do Código Penal, o lenocínio é o crime definido pela exploração do trabalho de prostitutas ou pelo incentivo à sua prática.

[...] Muitos especialistas não aceitavam a penalidade pelo abuso sexual de prostitutas, pois se o estupro era um crime contra a honra da família, as prostitutas, portanto, deveriam ser excluídas da proteção da lei (ABREU, 2014, p. 89)

Este conceito, ainda que não esteja tipificado no atual Código Penal, é algo que se faz presente até hoje.

A questão sexual é um tema considerado tabu frente à sociedade contemporânea e essas pessoas que trabalham nessa área sofrem inúmeras represálias. A prostituição é considerada um ato imoral que ameaça a vida social, principalmente causado pela religião que influenciou e influencia de forma intensa os processos de evolução humana. Mas a prostituição se transformou ao longo da história, assim como a maneira como a sociedade a enxerga.

## 2. TRATAMENTO LEGAL DA PROSTITUIÇÃO NO BRASIL E NO MUNDO

Há no mundo alguns sistemas legais sobre prostituição. Os três principais sistemas são: proibicionista, abolicionista e regulamentarista.

O Proibicionismo é o sistema mais repressivo, no qual é considerado crime as atividades relacionadas à prostituição, sendo as prostitutas consideradas criminosas. Este modelo é adotado em alguns países como Armênia, China, Camboja e Estados Unidos, com exceção em algumas áreas do Estado de Nevada); o Abolicionismo é o sistema que considera a prostituição uma forma de violência contra as mulheres e visa extingui-la, apesar de reconhecer sua existência. É um sistema que não proíbe, mas dificulta a sua continuidade ao punir os indivíduos que dela se beneficiam; o Regulamentarismo é o sistema que pensa na prostituição como um fenômeno social e acredita na liberdade de escolha e autodeterminação da pessoa que se prostitui por livre e espontânea vontade, sendo considerada pelo Estado uma trabalhadora comum com obrigações tributárias e direitos trabalhistas e sociais. A maioria dos países, como o Brasil, adota o Abolicionismo.

A prostituição é legalizada em pelo menos nove países da Europa e as profissionais do sexo têm direitos trabalhistas, proteção contra a exploração por agentes e tratamento médico preventivo. Nem tudo que está na lei



é obedecido, mas a realidade é que com essas leis diminuiu a criminalidade que cerca a prostituição nesses países, como, por exemplo, na Holanda.

No Brasil, se prostituir é permitido. Não se criminaliza quem se prostitui, nem a prostituição e nem quem paga pelo sexo. Porém, as casas de prostituição são consideradas ilegais e o Código Penal condena o lenocínio.

A prostituição, no âmbito trabalhista, é vista como uma ocupação profissional reconhecida pelo Ministério do Trabalho desde 2002, não possuindo restrições legais enquanto praticada por maiores de 18 anos:

O CBO “5198: Profissionais do sexo” reconhece a profissão de prostituta:

Títulos

5198-05 – Profissional do sexo

Garota de programa, Garoto de programa, Meretriz, Messalina, Michê, Mulher da vida, Prostituta, Trabalhador do sexo.

Descrição Sumária

Buscam programas sexuais; atendem e acompanham clientes; participam em ações educativas no campo da sexualidade. As atividades são exercidas seguindo normas e procedimentos que minimizam a vulnerabilidades da profissão (BRASIL, 2002).

Porém, o fato de uma atividade profissional constar na CBO – Classificação Brasileira de Ocupação não significa que o governo brasileiro tenha regulamentado ou legalizado a profissão. Trata-se simplesmente de reconhecer que uma atividade está sendo desempenhada como profissão por um grande grupo de pessoas.

Nesse contexto, se faz necessário analisar a situação de alguns países quanto à regulamentação da prostituição, incluindo o Brasil.

## 2.1. A REGULAMENTAÇÃO DA PROSTITUIÇÃO NO MUNDO

Os Estados Unidos, com exceção do Estado de Nevada, e outros países adotam o Proibicionismo, no qual a prostituição é considerada um crime. Sobre essa prática, Cláudia Maria Resende Neves Guimarães (2014)

esclarece que nos Estados Unidos, em âmbito federal, existem punições para a prática da prostituição quando não é respeitado um distanciamento adequado de departamentos e operações militares, do mesmo modo que existe a proibição do transporte de pessoas ligadas à prática da prostituição, nas fronteiras estaduais e internacionais. Apesar dessas restrições, a maioria das leis que tratam sobre o assunto é de âmbito estadual.

Para Guimarães (2014), como em outros países, a prostituição nos Estados Unidos se divide em três categorias: rua, casas de prostituição ou bordéis e *escorts* ou prostituição de luxo. Em Nevada, estado onde a prostituição é uma prática admitida, somente são aceitas as casas de prostituição e com restrições. Nos *counties*,<sup>73</sup> o número de habitantes deve ser superior a 400 mil e deve haver um distanciamento mínimo de 400 *yards*<sup>74</sup> de escolas ou espaços de convivência; ainda não é permitida a divulgação desses serviços em ruas, avenidas e rodovias e é necessário o registro na polícia de todas as trabalhadoras empregadas nos bordéis, pois se exige que essas profissionais realizem periodicamente exames diagnósticos de HIV e DST.

Guimarães (2014) salienta que os pretendentes a proprietários de bordéis devem esclarecer com detalhes as informações sobre sua família, seus negócios, antecedentes criminais e militares, bem como demonstrar que têm capacidade financeira para abrir o negócio.

Nos *counties*, os regulamentos internos podem variar de um bordel para o outro. Na maioria deles também existem exigências quanto ao trabalho das profissionais do sexo. Segundo Guimarães, entre as exigências destaca-se: “a) trabalhar três semanas seguidas de uma de descanso; b) não deixar o local de trabalho durante as três semanas de trabalho, e c) pagar aos proprietários entre 40% a 50% de seus ganhos, além de alojamento e alimentação (GUIMARÃES, 2014).

Apesar de proibir e criminalizar a prostituição em quase todos os seus estados, a indústria do sexo nos Estados Unidos é uma das mais movimentadas do mundo.

O Camboja é outro país em que a prostituição é proibida. Mesmo não existindo uma legislação específica que trate sobre essa prática, os abusos

---

73 Nos Estados Unidos da América, county é uma subdivisão política e geográfica do estado, usualmente dotado de alguma autoridade governamental.

74 400 yards equivalem, aproximadamente, a 365 metros.

policiais são constantes, e apesar de toda repressão, a prostituição e o tráfico de pessoas continuam tendo as adolescentes como as principais vítimas.

Em 1999, na Suécia, foi aprovada a lei que criminaliza a compra de serviços sexuais, impondo punições e sanções, como, por exemplo, prisões e multas aos clientes e cafetões. Nucci fala sobre a prostituição neste país:

O sistema sueco não se concentra exclusivamente em punir o cliente, mas cuidar da prostituta, oferecendo-lhe variadas opções de trabalho alternativo, bem como um programa social e psicológico para assisti-la se quiser deixar a vida. É preciso extrema cautela para não se procurar uma legislação abstrata, a ser aplicada num país totalmente adverso às condições onde as leis foram implantadas com relativo sucesso (NUCCI, 2015, p. 85).

Este sistema é adotado por alguns países como Canadá, Cingapura, Coreia do Sul, Irlanda e França. Em 2016, a França aprovou uma lei que penaliza clientes que pagam por sexo, com multas que variam de 1.500 a 3.750 euros, com o objetivo de reduzir essa atividade.

O caso Norueguês é bastante parecido com o sistema sueco. A Bélgica tem uma lei que proíbe o funcionamento de casas de prostituição e a exploração das prostitutas, sendo punido criminalmente com 15 anos de prisões (sentença máxima).

Tanto a Holanda quanto a Alemanha são países regulamentaristas. Na Holanda, a prostituição é regulamentada desde 2000 e existe a lei que determina que os donos das casas de prostituição são obrigados a pagarem a Seguridade Social e impostos das prostitutas. Para prestar serviços sexuais, é necessária uma licença municipal. Dessa maneira, Johanna Westerson explica o impacto da regulamentação da prostituição neste país:

Vários estudiosos têm apontado para aspectos problemáticos e efeitos colaterais da regulamentação holandesa sobre o trabalho sexual. Um destes problemas diz respeito à impossibilidade de as imigrantes trabalharem no ramo sem a documentação exigida. Desde a reforma, o controle rigoroso da documentação empurrou as imigrantes para a clandestinidade, tornando essa parcela de trabalhadoras muito mais vulneráveis e com extremo poten-

cial para problemas na saúde (WESTERSON, 2012, p. 195, *apud* SILVA, 2017).

Na Alemanha, a regulamentação acontece por meio de uma lei federal pelo *Prostitution Act – Act regulating the Legal Situation of Prostitutes*. Esta lei é formada por 3 artigos, que versam o contrato entre os donos de bordéis e a profissional e entre a prostituta e o cliente. O objetivo era acabar com as atividades ilegais que envolvessem a prostituição e melhorar as condições de trabalho dessas profissionais.

Já na Dinamarca, mesmo com registro de trabalho, não há direito ao seguro desemprego, nem à contribuição para a previdência. E não é permitido o proxenetismo, nem o funcionamento de bordéis.

Na Grécia, tanto a prostituição quanto a manutenção de bordéis são legais. As prostitutas devem ter 21 anos ou mais, devem realizar um registro e fazer exame médico a cada duas semanas.

Na Turquia, a prostituição é regulamentada, porém a prostituição feita nas ruas é ilegal, mas é permitida quando realizada em bordéis. As garotas têm um cadastro oficial, que inclui o último dia de realização de exames de saúde e testes frequentes para DST, se irregular, a polícia pode de forma autoritária dirigi-las até um posto médico para realização dos testes. Homens não podem se registrar.

Percebe-se que cada país trata a prostituição de inúmeras formas e que o tratamento legal e social dispensado a esta profissão pode variar entre os países.

## 2.2. A PROSTITUIÇÃO NO CENÁRIO BRASILEIRO

Segundo a classificação doutrinária, o Brasil é um dos países abolicionistas, pois de acordo com o Código Penal, em seus artigos 228, 229 e 230, respectivamente, são criminalizados por crimes de prostituição apenas a atuação dos proxenetas, donos de bordéis e rufiões:

Favorecimento da Prostituição ou outra forma de Exploração Sexual  
 Art. 228. Induzir ou atrair alguém à prostituição ou outra forma de exploração sexual, facilitá-la, impedir ou dificultar que alguém a abandone:

Pena - reclusão, de 2 (dois) a 5 (cinco) anos, e multa. [...]

### **Casa de Prostituição**

Art. 229. Manter, por conta própria ou de terceiro, estabelecimento em que ocorra exploração sexual, haja, ou não, intuito de lucro ou mediação direta do proprietário ou gerente:

Pena - reclusão, de dois a cinco anos, e multa.

### **Rufianismo**

Art. 230 - Tirar proveito da prostituição alheia, participando diretamente de seus lucros ou fazendo-se sustentar, no todo ou em parte, por quem a exerça:

Pena - reclusão, de um a quatro anos, e multa (BRASIL, 1940).

No Brasil, a prestação de serviços sexuais sofre com uma imensa desigualdade social. Sem outras opções, algumas pessoas optam pela prostituição como forma de sobrevivência, mas há outras que mesmo não apresentando problemas financeiros, ainda optam por viver dos lucros de programas sexuais.

Uma das características do mercado de sexo barato são os locais onde esses serviços são prestados, geralmente nas ruas ou em bordéis, ambientes em que as prostitutas estão expostas a todo tipo de exploração por cafetões, além da violência proporcionada pela vulnerabilidade ambiental: agressão física, psicológica e sexual, falta de higiene que causa a transmissão de doenças sexuais e o uso excessivo de drogas.

Atualmente no Brasil, a maioria dos transexuais e travestis estão submetidos à prostituição, pois são escassas as oportunidades de emprego por causa do preconceito social e da ausência de apoio familiar, restando esta profissão como única forma de sustento.

No direito brasileiro, por não ser considerado válido pela ilegalidade e imoralidade, o contrato de prostituição não oportuniza às partes pleitearem em juízo a devolução do que foi pago pelo cliente quando insatisfeito com o serviço prestado ou às prostitutas exigirem maior segurança e garantia de seus direitos, como ocorre em outras profissões.

### 3. A PROSTITUIÇÃO E O ORDENAMENTO JURÍDICO

Segundo o caput do artigo 5º da Constituição Federal: “Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade (...)” (BRASIL, 1988).

Não considerar a prostituta um ser humano que tem direitos seria uma ofensa não só à dignidade da pessoa humana, mas também aos direitos fundamentais de igualdade, liberdade e segurança. Isso porque a relativização das condutas praticadas em relação a elas, seja no crime ou no exercício de uma profissão, com base na noção de moralidade e ordem pública, impossibilita a proteção desses direitos, reforçando preconceitos, violações físicas e psicológica dessas mulheres.

Mesmo mais de dez anos depois do reconhecimento da prostituição como profissão pelo Ministério do Trabalho e do Emprego, extinto em 2019, o que se vê é um esquecimento da classe, pois as necessidades das prostitutas, como problemas de saúde decorrentes do trabalho e a exploração por cafetões, continuam a existir, mesmo com inúmeros movimentos sociais desta categoria.

Desconsiderar a existência desse nicho de prestação de serviços não o faz desaparecer. É necessário apresentar alternativas viáveis e lucrativas para aqueles que desejam sair e garantir um mínimo de dignidade no exercício de sua profissão para aqueles que desejam permanecer. Nessas circunstâncias, se faz necessário analisar o Projeto de Lei nº 4.211/2012 e a jurisprudência em relação à regulamentação da prostituição no Brasil.

#### 3.1. O PROJETO DE LEI Nº 4.211/2012 (LEI GABRIELA LEITE) E A REGULAMENTAÇÃO DA PROSTITUIÇÃO NO BRASIL

Mauricio Eduardo de Vasconcelos Feijo e Jesana Batista Pereira relatam que no cenário capitalista a prostituição está relacionada ao direito contratual, ou seja, há comércio de corpos de pessoas prostituídas, sua aceitação refere-se ao cumprimento das normas do mercado e da legislação contratual do comércio. Assim, alguns Estados e organizações, com

base na ideologia liberal, na autonomia das pessoas e no direito de controlar o próprio corpo, veem a prostituição como uma profissão como outra qualquer, como um direito ou liberdade. No Brasil, a questão da legalização da prostituição é muito polêmica, pois diz respeito a várias instituições. De um lado, religião, família e sociedade; e de outro, as prostitutas; entre eles, o Poder Legislativo, que por medo não edita a lei (FEIJO; PEREIRA, 2014, p. 40).

O Projeto de Lei nº 4.211/2012 é de autoria do deputado Jean Wyllys (PSOL-RJ) em parceria com a Rede Brasileira de Prostitutas e tem como objetivo regulamentar a atividade dos profissionais do sexo. Esse projeto se encontra arquivado desde 31/01/2019. O projeto é formado por seis artigos. Foi nomeado de Projeto de Lei Gabriela Leite em homenagem a Gabriela Silva Leite, criadora e fundadora da Organização Não Governamental (ONG) Davida. Gabriela foi uma ativista brasileira que lutou pelos direitos das prostitutas. Nasceu em 1951 na cidade de São Paulo, optou por sair do curso de Ciências Sociais na Universidade de São Paulo (USP) para trabalhar como prostituta durante o período da ditadura militar, movida por curiosidade e desejos pessoais.

Como justificativa para apresentação do Projeto de lei, o deputado alega que o objetivo não é só desmarginalizar a profissão, mas permitir que as profissionais do sexo tenham acesso à saúde e à segurança, direito às leis trabalhistas e, principalmente, direito à dignidade humana. Se regulamentado, possibilitará combater a exploração sexual, além de se ter um maior controle da fiscalização das casas de prostituição pelo Estado.

A proposta já havia sido encaminhada à Câmara dos Deputados em 2003 pelo deputado Federal Fernando Gabeira (PV-MG), porém, como não se reelegeu, o Projeto de Lei nº 98 foi arquivado.

A principal finalidade do projeto do deputado pelo PSOL era de reduzir os riscos da atividade, de modo a dar maior dignidade, conforme descreve, para as profissionais desta área. No artigo 1º é definido o que é profissional do sexo e suas implicações em relação ao pagamento do serviço:

**Art. 1º** - Considera-se profissional do sexo toda pessoa maior de dezoito anos e absolutamente capaz que voluntariamente presta serviços sexuais mediante remuneração.

§ 1º É juridicamente exigível o pagamento pela prestação de serviços de natureza sexual a quem os contrata.

§ 2º A obrigação de prestação de serviço sexual é pessoal e intransferível (BRASIL, 2012).

Esta disposição representa uma evolução da legislação, tendo em vista que, a partir da regulamentação da "Profissão do Sexo", um profissional poderá exercer legalmente o direito de receber uma remuneração paga pelo seu cliente por um serviço devidamente prestado.

Ponto interessante que é abordado no projeto é sobre a diferenciação que faz entre a exploração sexual e a atividade da prostituição:

A exploração sexual se conceitua (1) pela apropriação total ou maior que 50% do rendimento da atividade sexual por terceiro(s); (2) pelo não pagamento do serviço sexual prestado voluntariamente; ou (3) por forçar alguém a se prostituir mediante grave ameaça ou violência. Neste sentido, a exploração sexual é crime e se tipifica independente da maioridade ou da capacidade civil da vítima.

[...]

Em contrapartida, o exercício da atividade do profissional do sexo deve ser voluntário e diretamente remunerado, podendo ser exercido somente por absolutamente capazes, ou seja, maiores de idade com plenas capacidades mentais. O profissional do sexo é o único que pode se beneficiar dos rendimentos do seu trabalho.

Em que pese esse ponto positivo, não há como não tecer críticas ao projeto, que é muito simplista e genérico, pois ainda que afirma que “promoveria melhores condições de trabalho, higiene e segurança” (BRASIL, 2012), deixa de modo muito genérico como ocorreriam essas alterações.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Uma das mais antigas profissões, a prostituição é exercida por mulheres de todas as partes do mundo e de diferentes classes sociais que buscam o reconhecimento dessa prática como profissão.



No mundo existem três sistemas legais sobre a prostituição. O Proibicionismo, no qual é ilegal se prostituir; clientes, prostitutas e casas de prostituição são punidos pelo crime. O Regulamentarismo, no qual a profissão é regulamentada; existem vantagens e desvantagens para as profissionais. O Abolicionismo, no qual a prostituta é considerada vítima, sendo que exerce a profissão por coação e a maior parte do que recebem fica nas mãos dos agenciadores; essa legislação pune donos e gerentes das casas de prostituição e não as prostitutas.

Nos países onde a prostituição é legalizada, exige-se que a prostitutas tenham seus dados nos registros policiais e que façam periodicamente exames para detectar HIV e DST.

Apesar de ser um país abolicionista, no Brasil, depois de quase 20 anos que a prostituição foi reconhecida como ocupação profissional, as prostitutas continuam a ser exploradas por cafetões, não têm garantias aos direitos trabalhistas e as condições de saúde a que são submetidas, na maioria das vezes, são precárias.

Mesmo enfrentando dificuldades, a prostituição tem passado por transformações significativas graças à organização de coletivos de prostitutas. Através de pressões exercidas por ativistas, conseguiu-se que mudanças ocorressem no Código Penal, como a punição de crimes praticados contra as prostitutas que antes ficavam impunes, pois essas mulheres eram vistas como “mulheres perdidas”.

Existe a necessidade que a prostituição seja regulamentada como profissão no Brasil. O Projeto de Lei nº 4.211/2012 apresentado pelo deputado Jean Wyllys tem como objetivo regulamentar essa profissão, dando mais segurança e direitos às profissionais do sexo, mas encontra-se arquivado desde 2019.

## REFERÊNCIAS

ABREU, Monique da Silva de. Prostituição: a necessidade de leis que regulamentem a atividade como forma de resgate dos direitos fundamentais. **Legis Augustus**. Rio de Janeiro, v. 5, n. 1, p. 86-101, 2014. Disponível em: <http://apl.unisuam.edu./revistas/index.php/legisAugustus/article/download/505/487>. Acesso em: 02/06/2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, 1988.**

Brasília, DF. Disponível em: [https://www.senado.leg.br/atividade/const/con1988/con1988\\_15.12.2016/art\\_5\\_.asp](https://www.senado.leg.br/atividade/const/con1988/con1988_15.12.2016/art_5_.asp). Acesso em: 04/06/2021.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Código**

**Penal.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del2848compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm). Acesso em: 04/06/2021.

BRASIL. **Classificação Brasileira de Ocupações (CBO).** Ministério

Público do Trabalho e Emprego. Prostituição. Disponível em: <http://www.mteco.gov.br/cbosite/pages/pesquisas/BuscaPorTituloResultado.jsf>. Acesso em: 05/06/2021.

BRASIL. **Projeto de Lei 4.211, de 2012.** Regulamenta a atividade dos

profissionais do sexo. 2012. Disponível em: [http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1012829&filename=PL+4211/2012](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1012829&filename=PL+4211/2012). Acesso em: 05/06/2021.

FEIJO, Mauricio Eduardo de Vasconcelos; PEREIRA, Jesana Batista.

Prostituição e Preconceito: Uma análise do projeto de lei Gabriela Leite e a violação da Dignidade da Pessoa Humana. **Cadernos da Graduação: Ciência Humanas e Sociais.** Maceió, v. 2, n. 1, maio 2014. Disponível em: <https://periodicos.set.edu.br/index.php/fitshumanas/article/viewFile/1348/796>. Acesso em: 05/06/2021.

GUIMARAES, Cláudia Maria Resende Neves. **Prostituição no Bra-**

**sil e no direito comparado:** Nulidade do contrato de prestação de serviços sexuais e o retorno das partes ao status quo ante. 2014. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=ad-7f941f991ad6cc>. Acesso em: 03/06/2021.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Prostituição, lenocínio e tráfico de**

**peessoas:** aspectos constitucionais e penais. 2. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

RAGO, Luzia Margareth. **Os prazeres da noite.** Prostituição e códigos

da sexualidade feminina em São Paulo, 1890-1930. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.

SILVA, Mariana Farias. **Contrato de prostituição e regulamentação da atividade:** Um viés feminista e à luz dos direitos de personalidade. Recife, 2017. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/ideias/article/view/230460>. Acesso em: 03/06/2021.

WESTERSON, Johanna. **Sexual health and human rights in the European Region. Internacional Council on Human Rights Policy.** Genebra, 2012. Disponível em: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.668.9459&rep=rep1&type=pdf>. Acesso em: 03/06/2021.

# TRABALHO IMATERIAL E A UBERIZAÇÃO NO BRASIL<sup>75</sup>

*Hermano Gomes de Farias Junior*<sup>76</sup>

## INTRODUÇÃO

O artigo em tela aborda a temática do trabalho imaterial, da uberização e da criação de valor na era digital. A abordagem acerca da temática tem como principal corrente teórico-metodológica o pensamento marxiano e a tradição marxista. Muito embora o próprio Marx não tenha se debruçado sobre a discussão acerca da categoria trabalho imaterial, em seus escritos encontram-se ricas contribuições que possibilitam a apreensão e o debate acerca desta categoria. As categorias como trabalho produtivo, trabalho improdutivo, trabalhador coletivo e valor possibilitaram a compreensão e a análise crítica de elementos atinentes ao trabalho que não resultam em objetos tangíveis, mas que criam valor e valorizam o capital.

A discussão da presente temática é de total pertinência dado o avanço da era digital e o processo de subsunção do trabalho vivo ao trabalho morto, possibilitando ao capital formas diferenciadas das tradicionais para a criação do valor. O avanço das tecnologias de informação e comunica-

---

75 Este artigo é fruto de uma série de inquietações geradas após a finalização da vigência da Iniciação Científica cota (2019-2020). A concretização e publicação do mesmo só foi possível através do financiamento CNPq/UFPB.

76 Graduando do curso de Serviço Social (UFPB). Bolsista de Iniciação Científica (UFPB/CNPq). Membro do Grupo de Estudos e Pesquisas em Economia Política e Trabalho (GEPET – UFPB/CNPq).

ção (TIC) que se apresenta com o processo de reestruturação produtiva também representa possibilidades de o capital extrair mais-valor de setores antes considerados improdutivos, a saber: o setor de serviços, que, como se sabe, seu efeito útil, ou seja, a mercadoria vendida é hegemonicamente imaterial.

Sendo assim, buscou-se com este trabalho discutir acerca do processo de criação do valor a partir do trabalho imaterial, para tanto, temos como fenômeno empírico o processo de uberização do trabalho e como *locus* de pesquisa a sociedade brasileira na qual os motoristas “uberizados” têm contribuído de forma expressiva para a produção do valor através de seu trabalho, que é classificado como imaterial, uma vez que ofertam efeitos úteis, a saber: o transporte de pessoas e também de alimentos. Isso corrobora diretamente o pensamento de Marx acerca do trabalho produtivo imaterial que produz valor embora não crie objetos materiais.

Cabe ressaltar que não será abordado neste breve escrito os rebatimentos da crise pandêmica sobre o mundo do trabalho e as condições de vida da classe trabalhadora, bem como os seus impactos no que concerne à economia e organização política.

## 1. ASPECTOS CONCEITUAIS ACERCA DA ONTOLOGIA DO TRABALHO EM MARX

O trabalho é a principal mediação entre o ser social e a natureza, esta relação é inegável, por meio dela que se extrai da natureza tudo o que é necessário para a sobrevivência, além de transformá-la para atender às necessidades. Não se pode negar o quanto ao longo do desenvolvimento histórico a humanidade vem se desenvolvendo e criando novas formas de se relacionar socialmente, ampliar as forças produtivas, avançar no campo da ciência, tecnologia, medicina, produção de conhecimento etc. Isto só se torna possível por meio da interação entre sujeitos sociais e o meio em que vivem sob a mediação do trabalho.

Marx (2013) conceitua trabalho da seguinte forma:

O trabalho é, antes de tudo, um processo entre o homem e a natureza, processo este em que o homem, por sua própria ação, media, regula e controla seu metabolismo com a natureza. [...].

A fim de se apropriar da matéria natural de uma forma útil para a sua própria vida [...]. Agindo sobre a natureza externa e modificando-a por meio desse movimento, ele modifica, ao mesmo tempo, sua própria natureza. [...]. Pressupomos o trabalho numa forma em que ele diz respeito unicamente ao homem. [...] além do esforço dos órgãos que trabalham, a atividade laboral exige a vontade orientada a um fim, que se manifesta como atenção do trabalhador durante a realização de sua tarefa [...] (MARX, 2013, p. 326-327).

Entende-se o trabalho como uma atividade constitutiva do ser social, portanto, sendo uma categoria ontológica por meio da qual se é capaz de transformar a natureza e a si mesmo, reproduzir relações sociais, além disto, o trabalho é sempre atividade orientada a um fim, ou seja, pensada teleologicamente, idealizada na consciência de quem a executará. Dessa forma, o trabalho não é apenas materialidade, na verdade é consciência objetivada, visto que se inicia no momento em que o ser social idealiza mentalmente o que irá materializar.

É possível imaginar a seguinte situação: um marceneiro ao produzir uma cadeira, inicialmente irá idealizar em sua consciência o produto de seu trabalho e os passos que irá seguir até a finalização do objeto; dito de outra forma, através de sua consciência pensou previamente aquilo que mais tarde se tornará um produto tangível. Sendo assim, o trabalho não é uma atividade involuntária ou irracional.

O trabalho é atividade exclusiva dos seres conscientes, excluindo desta maneira os animais do processo produtivo visto que eles não possuem a capacidade de agir teleologicamente, que nada mais é do que realizar ações previamente pensadas com a finalidade de realizar um determinado fim.

A passagem a seguir acrescenta:

[...] o homem produz universal[mente]; o animal produz apenas sob domínio da carência física imediata, enquanto o homem produz mesmo livre da carência física, e só produz, primeira e verdadeiramente, na [sua] liberdade [com relação] a ela; o animal só produz a si mesmo, enquanto o homem reproduz a natureza inteira [...] (MARX, 2008, p. 85).

Os animais, portanto, não são capazes de realizar trabalho, as atividades que eles realizam são instintivas, classificadas como atividades geneticamente programadas para ações que estejam ligadas imediatamente entre o animal e o meio ambiente para proporcionar a sua sobrevivência, como por exemplo: um João-de-barro que passa dias para construir seu ninho não desenvolve o que se entende por trabalho de acordo com a tradição marxista, mas sim uma ação instintiva com a finalidade de sua proteção e reprodução de sua espécie. Em outros termos, os animais por estarem restritos aos seus instintos, já que não possuem consciência, produzem a si mesmos, enquanto as pessoas reproduzem a si mesmas e a natureza a sua volta, sendo capazes de criar infinitudes de coisas a cada dia.

Os elementos levantados até aqui subsidiam o entendimento do ponto de vista conceitual de trabalho produtivo em geral e genérico que perpassará qualquer modelo de sociabilidade existente, visto que a humanidade sempre irá necessitar de valores de uso para atender as suas necessidades, além de estar em imanente processo de socialização e criação de novas necessidades, assim como as formas de saná-las.

No entanto, a partir do momento em que a sociedade capitalista emerge ocorre um processo de negação e conservação do trabalho produtivo em geral. Negação pelo fato de que agora o trabalho não diz mais respeito ao sujeito individual, mas ao coletivo, além do predomínio da propriedade privada dos meios de produção e de tudo o que é produzido, aquele que produz não é mais possuidor dos meios de produção nem do que produz, despossuído de tudo isto, apenas terá posse de sua força de trabalho que deverá ser vendida para o capitalista; já a conservação ocorre à medida que em certo ponto o capitalismo necessita produzir valores de uso e da ação teleologicamente pensada inerente aos homens para que a produção ocorra.

Além disso, não é mais trabalho do homem individual, mas sim de uma força social e coletiva da produção, tornando-se produto do trabalhador coletivo, como sinaliza Marx em o Capítulo VI inédito do *Capital*.

Enquanto o processo de trabalho é puramente individual, o mesmo trabalhador exerce todas as funções que mais tarde se apartam uma das outras. Em seu ato individual de apropriação de objetos da natureza para suas finalidades vitais, ele controla a si mesmo. Mais

tarde, ele é que será controlado. O homem isolado não pode atuar sobre a natureza sem o emprego de seus próprios músculos, sob o controle do seu próprio cérebro. Assim como no sistema natural a cabeça e as mãos estão interligadas, também o processo de trabalho conecta o trabalho intelectual ao trabalho manual. Mais tarde, eles se separam até formar um antagonismo hostil. O produto, que era antes o produto direto do produtor individual, transforma-se num produto social, no produto comum de um trabalhador coletivo (*Gesamtarbeiter*), isto é, de um pessoal combinado de trabalho, cujos membros se encontram a uma distância maior ou menor do manuseio do objeto de trabalho. Desse modo, a ampliação do caráter cooperativo do próprio processo de trabalho é necessariamente acompanhada da ampliação do conceito de trabalho produtivo e de seu portador, o trabalhador produtivo. Para trabalhar produtivamente, já não é mais necessário fazê-lo com suas próprias mãos; basta, agora, ser um órgão do trabalhador coletivo, executar qualquer uma de suas subfunções. A definição original do trabalho produtivo citada mais acima, derivada da própria natureza da produção material, continua válida para o trabalhador coletivo, considerado em seu conjunto. Mas já não é válida para cada um de seus membros, tomados isoladamente (MARX, 2013, p. 577-8).

Ocorre, portanto, uma ampliação no conceito de trabalho produtivo na sociabilidade capitalista com o advento da força de trabalho socialmente combinada, na medida em que há no processo de trabalho a divisão social e técnica fazendo com que aquele trabalho, que antes era realizado por um único homem e que envolvia suas funções físicas e mentais para criar um produto, sofra modificações a partir do trabalhador coletivo, pelo fato de ocorrer a separação entre trabalho físico e trabalho intelectual. A produção passa a ser cada vez mais social, realizada por um determinado número de trabalhadores. Agora para ser um trabalhador produtivo, basta estar ligado a alguma tarefa no momento da produção de uma mercadoria.

Do ponto de vista do capital, o trabalho produtivo está subjugado à produção de mais-valor e só é produtivo aquele trabalhador que gere valor excedente, não é mais necessária apenas a produção de valores de uso, mas que estes valores de uso também possuam valor excedente e que sejam comercializados a fim de valorizar o capital, além de que sua produção deve



acontecer por meio do trabalho assalariado no qual o valor produzido por este trabalho seja superior ao pago por ele.

Segundo Cotrim (2012), o termo produtivo no capitalismo diz respeito apenas ao trabalho que se destina à valorização do capital e que é resultado das relações sociais neste modelo de sociedade, no qual se tem de um lado os trabalhadores dispostos a venderem sua força de trabalho; e do outro, os capitalistas donos dos meios de produção que compram esta força de trabalho com fins de exploração e geração de valor.

Ainda corroborando as ideias da autora acima citada:

Marx define trabalho produtivo sob o modo de produção capitalista como trabalho que produz mais-valia e, portanto, é trabalho produtivo para o capital [...] para compor a categoria de trabalho produtivo para o capital, a atividade deve não apenas produzir um resultado objetivo qualquer, ou ter um produto, mas resultar em um produto qualitativamente determinado: valor excedente. Como produtivo de valor, o trabalho sob a forma social do capital deve gerar produtos objetivos, ou valores de uso; isso não é mais suficiente, contudo, para delimitá-lo: há processos de trabalho, ou trabalhos produtivos na acepção geral, que não podem ser qualificados como produtivos no interior da forma social do capital (COTRIM, 2012, p. 38).

Sendo assim, diante da concepção marxiana o trabalho produtivo do ponto de vista do capital não necessita exclusivamente resultar em um produto material qualquer, para ser produtivo ele necessita gerar o mais-valor, ou seja, um valor excedente além daquele gasto para a sua produção.

Dessa maneira, para o capitalismo nem todo processo de trabalho produtivo pode ser considerado produtivo, como, por exemplo: o trabalho de agricultores e artesãos, por mais que eles produzam materialmente e que assim façam para a venda, suas produções em um primeiro momento não estão destinadas à criação do mais-valor, visto que eles não compram e exploram a força de trabalho de alguém, nem tampouco são assalariados, já que eles mesmos detêm os meios para produzirem e por conta própria realizam as atividades produtivas.

Buscou-se nesta parte inicial do trabalho apresentar alguns elementos acerca da compreensão do conceito de trabalho, partindo de sua concepção mais geral até o nível de abstração mais complexo que diz respeito ao trabalho produtivo para o capitalismo. A segunda parte dará seguimento à exposição conceitual acerca de trabalho produtivo, estabelecendo mediações com o trabalho improdutivo, o trabalho imaterial e a geração do valor.

## 2. SUBSÍDIOS TEÓRICOS PARA A COMPREENSÃO DA MATERIALIDADE E IMATERIALIDADE DO TRABALHO

Karl Marx no seu tempo histórico ao analisar o modo de produção capitalista não fez menção a algumas categorias que hoje existem na tradição marxista, categorias estas que foram desenvolvidas a partir dos estudos de seu pensamento. Uma delas é a categoria trabalho imaterial. Porém, Marx teceu comentários a respeito do trabalho complexo e o trabalho da ciência, dessa maneira, a partir dos caminhos deixados por ele, os marxistas foram aprimorando e elaborando conceitos e categorias.

De acordo com Vinícius Santos:

[...] existem construções teóricas sistematizadas que, a nosso ver, municiam uma apreciação crítica do trabalho imaterial no capitalismo e, por este motivo, merecem uma apreciação rigorosa: a categoria valor e sua objetividade social, a possibilidade do valor ser gerado em atividades imateriais, o caráter do trabalho sob o domínio do capital, o critério de Marx para definição das categorias de trabalho produtivo e trabalho improdutivo, o sentido de capital industrial e a noção ampliada de indústria, o trabalho vendido sob a forma de serviços, a importância das categorias de tempo de circulação e tempo de rotação (SANTOS, 2012, p. 15).

Diante disso, pode-se compreender que na vasta teoria de Marx se encontram elementos que fomentam de forma crítica o debate acerca do trabalho imaterial. Categorias teóricas como valor permitem problematizar e analisar as possibilidades da geração do valor em atividades que não possuem materialidade. O trabalho subsumido ao capital também nos possibilita reflexões acerca da temática, uma vez que nesta dada condi-

cionalidade seu produto fundamental é o valor, e para tanto as atividades devem ser realizadas com tal finalidade, não dependendo da existência de uma mercadoria tangível.

É preciso também levar em consideração a produtividade e a improdutividade do trabalho, uma vez que não são produtivos para o capital os trabalhos que não estejam alinhados à produção visando à valorização do capital, e aqueles que mesmo estando alinhados ao modo de produção capitalista não gerem mais-valor, como é o caso dos trabalhos dos contadores, vendedores e as funções de gerenciamento. Muito embora os trabalhadores da circulação tenham papel essencial para a reprodução do capital, seus trabalhos não são capazes de gerar mais-valor. Evidentemente que para o capitalista individual o labor destes trabalhadores é essencial.

Além disso, a noção ampliada de indústria se torna fundamental para o estudo do trabalho imaterial:

O termo indústria, em Marx, diz respeito a qualquer ramo explorado segundo o modo capitalista. Se a produção capitalista se apodera dos meios de transporte, estes passam a ser considerados peças subordinadas à indústria de transporte. A indústria tem existência para além da fábrica, e existe no contexto de um modo de produção específico que se valoriza independentemente da natureza útil do resultado da produção (SANTOS, 2012, p. 98).

É a partir dessa concepção que é permitido a Marx o estudo da indústria de transportes como atividade produtiva de valor, tendo em vista que os transportes proporcionam a mobilidade, acelerando dessa forma o processo de produção, circulação e consumo, valorizando assim o capital.

Nessa mesma perspectiva, Antunes (2018) compreende a indústria de transportes como uma modalidade de produção imaterial:

[...] não produz nenhuma mercadoria, pois atua centralmente na esfera da circulação –, torna-se imprescindível para a concretização da produção material e da efetivação do mais-valor. Por certo, essa exceção aberta por Marx não significa que o mais-valor encontre fora da produção seu espaço de criação. Mas, partindo de sua excepcional percepção e teorização de que há um processo de produção que se desenvolve dentro do processo de circulação, qualquer

leitura que atribua uma concepção estreita de produção e de indústria em Marx fica em grande medida bastante fragilizada. Por outro lado, essa concepção ampla de processo de produção dentro da circulação não pode ser acriticamente generalizada (ANTUNES, 2018, p. 43).

Portanto, é fundamental a noção ampliada de indústria, uma vez que para o mais-valor se efetivar deve haver a realização da mercadoria, em outros termos, ela deve ser consumida. Sendo assim, ela precisa se mover e logicamente os serviços de transportes ofertam esta mobilidade. Vera Cotrim (2012) também busca em Marx estas questões a respeito da indústria de transportes, argumentando o porquê de ela ser tratada como produção imaterial para o capital, já que ela irá realizar o traslado de mercadorias de um lugar a outro, acelerando dessa forma seu consumo, além de minimizar os prejuízos com a perecibilidade de algumas mercadorias.

De acordo com Santos (2012), a indústria de transportes é compreendida por Marx como um ramo da produção na esfera da circulação, além disso, é uma produção imaterial que possibilita a realização da produção material. Diante disso, é perceptível a imbricação entre materialidade e imaterialidade por meio da produção socializada.

Cotrim (2012) segue a mesma linha de raciocínio de Santos (2012) no que diz respeito à socialização da produção e a imbricação entre materialidade e imaterialidade:

O trabalho material e imaterial do ponto de vista da produção são, no modo de produção plenamente capitalista, caracteristicamente coletivos e envolvem atividades individuais de diferentes qualidades concretas, efetivamente pelos trabalhadores parciais que o compõem. [...] Desse modo, por um lado, tanto a produção material exige atividades parciais imateriais, quanto, por outro lado, a produção imaterial requer atividades individuais de caráter material (COTRIM, 2012, p. 198-9).

É possível entender diante das teses sustentadas pela autora acima citada que no modo de produção capitalista a produção sempre se dará mediante trabalho socialmente combinado, composto por diversos trabalhadores em que cada um deles realiza parcialmente tarefas que não são

exclusivamente materiais ou imateriais, mas se complementam. Assim sendo, as atividades com resultado material podem fazer parte dos trabalhos em que o produto final venha a ser imaterial, e o inverso também se torna possível.

Compreende-se a partir do exposto que trabalho imaterial é toda ação transformadora realizada pelo ser social que possui efeito útil intangível, muito embora haja mediação de objetos materiais para que o trabalho imaterial seja efetivado enquanto utilidade e produtora de valor. Santos (2012) afirma que de nada interessa para Marx a dicotomia material/imaterial nem suas distinções úteis e concretas do trabalho, desde que essencialmente crie valor.

Deve-se também investigar os trabalhos vendidos como serviços, já que o seu produto é um efeito útil e que na maioria das vezes resulta em trabalhos imateriais. De acordo com Cotrim (2012, p. 77): “o serviço se define como uma atividade comprada com a finalidade de obter seu efeito útil, e, portanto, como trabalho concreto, e pode ser material ou imaterial, isto é, o efeito útil que produz pode ou não recair sobre objeto material.”

Por não se expressar em mercadorias tangíveis os serviços são por parte de alguns teóricos julgados como improdutivos para o capital, porém, para se chegar a esta conclusão faz-se necessária uma análise cautelosa, crítica e dialética acerca dessa afirmação, uma vez que na teoria marxiana é possível encontrar indícios de produção do valor em atividades não materiais.

[...] torna-se imprescindível, dado o crescente espaço ocupado pelos serviços no emprego da mão de obra mundial, rediscutir a questão da produtividade ou improdutividade do trabalho nesse setor. Se alguns serviços, tais como o comércio de mercadorias, eram considerados improdutivos à era de Marx, de forma análoga outros eram considerados produtivos e não podem ser lançados à vala comum do trabalho improdutivo pelo simples argumento de que o trabalho no setor de serviços é genericamente improdutivo. Pesquisa, comunicações, telefonia, cultura, serviços educacionais e de saúde, lazer e esporte, apenas para mencionar alguns e que na classificação tripartite do emprego recaem no setor de serviços, jamais podem ser considerados improdutivos, sob pena de desvir-

tuar toda teoria do valor trabalho na atualidade. [...] Rediscutir a questão da improdutividade do trabalho, separando dele aqueles serviços que contribuem de maneira exponencial para a valorização do trabalho, é uma necessidade para o *aggiornamento* da teoria (DAL ROSSO, 2008 *apud* SANTOS, 2012, p. 52).

A passagem acima traz inúmeras reflexões a respeito do atual estágio do capital, pois não se pode isentar do atual debate acerca do avanço do setor de serviços após o processo de reestruturação produtiva, da mesma maneira que se deve com lucidez discutir e analisar produtividade/improdutividade neste setor, para que não se caia em visões unilaterais acerca da discussão.

No tempo de Marx alguns trabalhos de serviços eram considerados improdutivos na mesma medida que outros eram considerados produtivos, como, por exemplo: a indústria de transportes. O que deve ser feito é recuperar o debate historicamente acumulado acerca do setor de serviços, analisar e realizar a crítica ponderando elementos que ainda se mantêm atuais, assim como apresentando novos elementos à discussão.

Foi proposto neste tópico a exposição dos elementos que possibilitam a compreensão conceitual acerca do trabalho imaterial de acordo com a contribuição teórico-metodológica de Karl Marx, buscando no conceito de trabalho produtivo elementos que pudessem fundamentar tal entendimento. Diante disso, permite-se a compreensão de que em Marx o trabalho imaterial não foi objeto de estudo mesmo que em suas contribuições o pensador apresenta ricos elementos para o entendimento.

Evidencia-se também que a produção do valor não depende exclusivamente que o resultado do trabalho seja material, havendo dessa forma produções imateriais que são capazes de produzir valor excedente. Dessa maneira, a teoria do valor de Marx não se rende ao quantitativismo nem à materialidade exclusiva dos valores de uso.

### 3. O BRASIL E O FENÔMENO DA UBERIZAÇÃO

O avanço tecnológico permite a criação de novas formas de exploração do trabalho, neste tópico será abordada uma delas: a uberização. Procurou-se discutir esta temática alinhada aos elementos que anterior-

mente foram apresentados, buscando elucidar que diante do processo de informatização o capital busca constantemente estratégias para a valorização do valor de formas inéditas e as tecnologias que vêm com frequência se desenvolvendo possibilitam que isso ocorra digitalmente por meio de algoritmos e aplicativos em smartphones.

Esse fenômeno vem se expandindo cada vez mais no Brasil por meio de plataformas digitais de empresas como Uber, Uber Eats, 99 pop, iFood, Rappi e outras que estão a absorver trabalhadores de maneira informal e precarizada, ofertando-lhes a oportunidade de serem “colaboradores/parceiros” dessas empresas, e mais, permitindo a eles a falsa sensação de ser tornarem seus próprios patrões ou até mesmo se tornarem empreendedores de sucesso.

A proposta de se cadastrar nessas plataformas se torna atrativa por meio de estratégias de marketing que seduzem as pessoas com argumentos como a autonomia para montar rotinas de trabalho e horários flexíveis, mas contraditoriamente as empresas estipulam metas a serem cumpridas sob pena de desligamento caso não sejam alcançadas. Outro elemento importante é referente ao dinheiro que os motoristas recebem e que depende de quantas corridas eles realizam, o que comumente resulta em uma jornada de trabalho indefinida e exaustiva.

Além disso, a porcentagem de lucro que os motoristas recebem não é tão alta, segundo matéria da revista *Carta Capital* (2019), no Brasil os valores que são repassados para a plataforma Uber estão entre 20% e 30% dos valores cobrados pelas corridas e o que sobra para os motoristas não é tão atrativo, visto que as corridas têm baixo custo e os motoristas necessitam arcar com despesas referentes a celular, internet, combustível, reparos, desgastes do veículo, impostos, seguros e responsabilização por danos causados a terceiros.

O imaginário social da população brasileira carrega o desejo de se tornar rico, bem-sucedido e se tornar seu próprio patrão, libertando-se do trabalho, tais desejos se tornam terreno fértil para que as empresas tenham a adesão expressiva, já que a proposta ofertada é de que todos os colaboradores se tornem empreendedores. Deve-se também levar em conta as particularidades históricas da formação social brasileira marcada pelo expressivo desemprego, a má remuneração salarial, a informalidade

e a desigualdade social, o que também colabora para a adesão ao trabalho uberizado como uma forma de sustento ou complementação de renda.

Importante pensar esse fenômeno imbricado à racionalidade neoliberal que faz com que este novo tipo de trabalhador se perceba como o empreendedor de si mesmo (DARDOT; LAVAL, 2016) e em sua consciência é seu próprio patrão, embora que para isso pague o alto preço de trabalhar até a exaustão com jornadas de trabalho excessivas e infinitas.

Esta ideologia oculta o entendimento da realidade concreta, fazendo com que os trabalhadores neguem a exploração do trabalho, a luta de classes, o trabalho assalariado de forma estranhada, afastando-se do sentimento de pertencimento de classe trabalhadora, enxergando-se como um empresário/empreendedor que rejeita a lógica democrática dos direitos sociais, trabalhistas e humanos, acreditando fielmente no mercado como regulador social.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em linhas gerais, abordou-se neste breve artigo questões atinentes ao debate teórico-conceitual acerca do trabalho em Marx. Buscou-se nas categorias valor, trabalho produtivo, trabalho improdutivo e trabalhador coletivo elementos que municiam o debate acerca da categoria trabalho imaterial, posteriormente, estabeleceu-se mediações com o avanço tecnológico da era digital e como isso vem afetando a cadeia produtiva do valor e servindo como uma forma para a sua expansão.

Notou-se que a dinâmica capitalista vem se modificando à medida que as forças produtivas vão se intensificando e se aprimorando. Cada vez mais o capital adota estratégias para a realização e extração do valor, migrando também para os setores e atividades que antes não tinham essa finalidade. Em outras palavras, pode-se entender esse processo como a tentativa de o capital se autoexpandir e buscar a valorização do valor de forma autônoma.

Tem-se o avanço expressivo do trabalho imaterial, que passa cada vez mais a ocupar o lugar de protagonista, uma vez que o constante processo de privatização possibilita um leque de oportunidades para a mercadorização dos serviços e as tecnologias de informação e comunicação (TIC)



permitem que este setor se desenvolva de forma ampliada e se torne um dos mais produtivos em termos de criação do valor.

O debate travado neste artigo permite assumir o posicionamento contra os argumentos que insistem em conceber o trabalho imaterial como improdutivo, uma vez que o mesmo pode criar valor, como até mesmo o próprio Marx sinalizou em suas exposições, apresentando como exemplo a indústria de transportes e os trabalhos vendidos como serviços.

O que de fato é importante para compreender o trabalho imaterial como produtivo é pensar se este está alinhado com a produção capitalista, sendo fruto do trabalho explorado e objetivando a criação do valor, reproduzindo assim o sistema capitalista.

É necessário notar o quanto é de fundamental importância o retorno a Marx, pois ele foi capaz de enxergar muito além do seu tempo, deixando um legado teórico que possibilita a leitura da realidade do capitalismo contemporâneo. Cabe realizar sua leitura de forma atenta, capturando os elementos que explicam o que é vivenciado atualmente e procurando, de maneira modesta, atualizar aquilo que já não é mais coerente dado o tempo histórico em que ele se dedicou ao estudo crítico do capitalismo.

## REFERÊNCIAS

A UBERIZAÇÃO DAS RELAÇÕES DE TRABALHO. **Carta Capital**. São Paulo, 09 ago. 2019. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/justica/a-uberizacao-das-relacoes-de-trabalho/>. Acesso em: 01 maio 2020.

ANTUNES, Ricardo. **O privilégio da servidão**: o novo proletariado de serviços na era digital. São Paulo: Boitempo, 2018.

COTRIM, Vera. **Trabalho produtivo em Karl Marx** – velhas e novas questões. São Paulo: Alameda, 2012.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **A nova razão do mundo**: ensaio sobre a sociedade neoliberal. São Paulo: Boitempo, 2016.

MARX, Karl. **Manuscritos econômico-filosóficos**. 2. reimpr. São Paulo: Boitempo 2008.

MARX, Karl. **O Capital** – Crítica da Economia Política. Livro I – O Processo de Produção do Capital. Tradução de Rubens Enderle. São Paulo: Boitempo, 2013. v. I.

SANTOS, Vinícius Oliveira. **Categorias marxianas fundamentais para o estudo do trabalho imaterial**. 2012. 129 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, São Paulo. Disponível em: [http://taurus.unicamp.br/bitstream/REPOSIP/282075/1/Santos\\_ViniciusOliveira\\_M.pdf](http://taurus.unicamp.br/bitstream/REPOSIP/282075/1/Santos_ViniciusOliveira_M.pdf). Acesso em: 27 mar. 2020.

# O TRABALHO ESCRAVO NA AMAZÔNIA LEGAL: CONCENTRAÇÃO FUNDIÁRIA E DISCRIMINAÇÃO ESTRUTURAL

*Maritza Barcellos Muzzi*<sup>77</sup>

## INTRODUÇÃO

A presente pesquisa analisa o desenvolvimento da exploração de trabalho análogo ao de escravo na região da Amazônia Legal. O recorte espacial com foco na região amazônica se deve ao grande número de resgates e conflitos fundiários no local. Como a pesquisa trata especificamente do trabalho escravo rural, os conflitos fundiários também foram essenciais na análise do problema. Desse modo, este estudo também observa a contribuição da questão fundiária para a exploração do trabalho análogo ao de escravo na região.

O primeiro capítulo apresenta uma análise da situação atual do trabalho análogo ao de escravo no Brasil. Inicialmente, foi feito um breve resumo da questão da abolição e concentração de terras no período do Império, para detectar quais foram as continuidades e rupturas que se deram entre a escravidão contemporânea e aquela que ocorreu nesse período. Em seguida, observou-se algumas novas características do trabalho escravo e como a legislação nacional e internacional regiram a elas. Por fim, deu-se a análise do perfil do indivíduo escravizado, que, como se

---

77 Advogada. Graduada pela Universidade de Brasília – UnB.

depreende do terceiro capítulo, representa um problema de discriminação estrutural que ocorre no País.

Por sua vez, o segundo capítulo trata do Caso José Pereira vs. Brasil e do Caso Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde vs. Brasil, que exemplificam bem o problema da exploração de trabalho escravo e análogo ao de escravo na Amazônia Legal. Por meio da análise dos casos, observou-se a importância do Sistema Internacional de Direitos Humanos (SIDH) para o combate a esse tipo de exploração e, ao mesmo tempo, a negligência da justiça brasileira quanto ao problema. Ademais, foi possível constatar várias similitudes com relação à situação dos trabalhadores na fazenda e às características do trabalho escravo contemporâneo apresentadas ao longo do estudo.

Por fim, no terceiro capítulo analisa-se a recepção dos conceitos utilizados no direito internacional pelo direito pátrio. A análise se deu por meio do artigo 149 do Código Penal Brasileiro, que trata da redução a trabalho análogo ao de escravo.

Esta pesquisa nasceu de uma preocupação atual com a situação dos trabalhadores sem qualificação e com a atitude com a qual o Governo Federal vem lidando com o direito desses trabalhadores. O discurso de criminalização dos movimentos sociais e de desrespeito com os povos tradicionais que habitam a Amazônia pode contribuir para o agravamento da questão do trabalho escravo no local. Assim, este estudo apresenta outras possibilidades de tratamento da questão, que abordam a problemática dos conflitos fundiários por outro ângulo.

## 1. A ESCRAVIDÃO NO BRASIL

### 1.1 A ESCRAVIDÃO IMPERIAL

A sociedade brasileira, até o final do século XIX, era uma sociedade escravista. Enquanto as colônias espanholas possuíam mão de obra escrava em alguns setores de produção, o Brasil a utilizou em quase tudo o que produziu (SECRETO, 2018, p. 244). Em razão disso, o País foi o último do continente a abolir a escravidão, com um esforço enorme da elite para retardar o ato da abolição.

Ao observar a condição dos africanos livres e libertos, pós-1850, Marcelo Mac Cord e Robério S. de Souza (2018, p. 415) abrem o questiona-

mento sobre se o 13 de maio de 1888 foi realmente um marco na história do direito trabalhista brasileiro. Nessa data, o número de africanos emancipados já era grande, e os escravizados já haviam constituído várias formas de autonomia possíveis dentro de suas condições. Assim, a liberdade jurídica não significou necessariamente uma mudança na integração social desses indivíduos.

O processo de emancipação dos escravizados foi extremamente lento. Os africanos chegados ao Brasil depois de 1831 já eram considerados livres, em razão da Lei Feijó, Lei de 7 de novembro de 1831, que proibia seu tráfico. Entretanto, por muito tempo, julgou-se que estes eram incapazes de se adaptar ao capitalismo brasileiro. Assim, foram obrigados a cumprir, no mínimo, catorze anos de serviço antes de serem emancipados (MACCORD; SOUZA, 2018, p. 410).

Essa determinação de obrigar os africanos livres a cumprirem um período de serviço ao Estado ou particulares antes de adquirir a liberdade plena já estava presente no Alvará de 1818, instituído pela Coroa portuguesa. De acordo com este alvará, os escravizados resgatados do tráfico não receberiam sua liberdade enquanto não se adequassem ao trabalho. Em 1835, quando José Tomás Nabuco de Araújo tomou posse como ministro da justiça, este “decretou o direito à emancipação para os africanos livres que tivessem servido a particulares por catorze anos” (MAMIGONIAN, 2017, p. 323).

Com essa determinação, após os catorze anos de serviço, os africanos livres passaram a ir para a Casa de Correção, que era “um estabelecimento onde os presos cumpriam pena trabalhando”. A seção de Justiça do Conselho de Estado já havia admitido a necessidade de mão de obra nos estabelecimentos públicos. Desse modo, essas instituições continuaram a ter à sua disposição um número crescente de africanos (MAMIGONIAN, 2017, p. 91-344).

Logo após a Lei Eusébio de Queirós, Lei nº 581, de 4 de setembro de 1850, que iria abolir de vez o tráfico de escravos e dar início a uma nova camada de trabalhadores livres, veio a Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850, conhecida como Lei de Terras. Esta lei foi uma tentativa de promover alguma regularização fundiária, de forma a solucionar o problema da apropriação territorial no Brasil.

Desde o início, a judicialização dos conflitos fundiários se mostrou favorável aos donos de terra. De acordo com Silva (2015, p. 102), o cultivo em terras nacionais passou a ser combatido por meio de denúncias aos Juizes Comissários, nomeados pelo presidente da província. Todavia, ambas autoridades tinham estreitas relações com as elites regionais e garantiam que estas não teriam seus interesses afetados.

A Lei de Terras também foi responsável por anular o instituto da posse e criar instrumentos para ratificar legalmente grandes propriedades (CALDEIRA, 2107, p. 304). Em seu preâmbulo, a lei determina que as terras devolutas serão cedidas a título oneroso. Ademais, os posseiros eram obrigados a tirar títulos para seu terreno a um preço alto. Como a maioria dos agricultores eram posseiros, muitos não foram capazes de regularizar suas terras. Assim, a Lei de Terras também contribuiu parcialmente para a concentração de terras no País.

Em suma, a abolição da escravidão, no final do Império, ocorreu plena de manobras da elite brasileira para defender seu patrimônio e evitar a distribuição de terra, desconsiderando as propostas de inclusão social. Nesse contexto, a população não branca continuou destinada a serviços braçais e à economia de subsistência, sem acesso à educação e com poucas oportunidades de se qualificar profissionalmente. Assim, o Brasil persiste no combate à escravidão, que atualmente assume novas formas.

## 1.2 CARACTERÍSTICAS DA ESCRAVIDÃO CONTEMPORÂNEA

Ao diferenciar a escravidão atual da escravidão no Brasil colonial, Patrícia Costa (2010, p. 41) observa que:

Essas eram legais, tinham longa duração e, em alguns casos, como a escravidão africana nas Américas, passavam de uma geração para outra. A escravidão contemporânea, por sua vez, é de curta duração; a pessoa é tratada como se fosse mercadoria; há um poder total exercido sobre a vítima, ainda que temporariamente; a maioria esmagadora das vítimas é migrante de estados distantes das fazendas onde são exploradas e tem idade superior a 16 anos.

Uma característica central da colonização no Brasil foi o pertencimento do escravizado ao patrimônio de seu patrão. Existiam no País verdadeiros criadouros de escravo. Isso fazia com que o senhor de terras desenvolvesse algum interesse por sua sobrevivência. Acerca do assunto, Julio José Chiavenato (1980, p. 55) afirma que:

... justamente porque a economia de Portugal estava orientada para o comércio exterior e vinha instalar-se onde nunca houve acumulação primitiva de capital, foi necessário apelar ao trabalho escravo. De início, quando da extração do pau-brasil principalmente, apelando ao índio, utilizando o escambo e depois o trabalho servil. Posteriormente, precisando “atrair” os negros. O tráfico de escravos chegou a ser um dos mais lucrativos negócios da Coroa portuguesa.

Ao contrário da escravidão tradicional, Camila Pereira Zeidler (2006, p. 37) aponta que os novos custos com escravizados são baixíssimos. Antigamente, tanto a sua aquisição quanto a sua manutenção pelo senhor de escravos eram muito onerosas e, em razão do alto preço de um escravizado, o tráfico era extremamente lucrativo. Hoje, os únicos gastos são o transporte e a comissão do intermediário. Essa diferença faz com que os novos escravizados sejam mais descartáveis.

Segundo Patrícia Costa (2010, p. 28), o ciclo vicioso do trabalho escravo ocorre da seguinte maneira: quando o aliciamento é feito longe do local de trabalho, o trabalhador já se endivida no início da viagem, cobrada a preço acima do mercado e negociada diretamente com o aliciador. Se o escravizado é recrutado em alguma hospedaria, sua dívida com o hospedeiro passa para as mãos do aliciador, juntamente com seus documentos. Além dessas cobranças, há a obrigação de comprar seus alimentos, ferramentas de trabalho e objetos pessoais de mercados com preços abusivos, controlados pelo patrão. Dessa forma, ao longo de seu período de trabalho, o escravizado vai se endividando cada vez mais.

Até 2003, nenhuma dessas condutas configurava redução à condição análoga à de escravo no ordenamento jurídico brasileiro. Enquanto o trabalho urbano no Brasil foi regulamentado pela CLT, em 1943, as normas sobre trabalho rural só foram editadas setenta e cinco anos após a abolição

da escravidão, em 1963. Por sua vez, a igualdade jurídica só veio com a Constituição Federal de 1988. Assim, a regulamentação do trabalho no campo sempre foi preterida. Apesar de haverem denúncias da existência desse tipo de exploração desde a década de 1970, o Estado brasileiro só foi dar atenção ao problema em 2003, após firmar acordo com a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), mediante uma grande pressão externa.

## 2. AS DENÚNCIAS COM RELAÇÃO AO TRABALHO ESCRAVO NO BRASIL

### 2.1 CASO “JOSÉ PEREIRA”

A questão do trabalho escravo no Brasil, assim como outros tipos de exploração no campo, começou a ser combatida internamente por meio da Comissão Pastoral da Terra (CPT), na década de 1970. A pastoral é uma organização da Igreja Católica e assume o “compromisso de lutar pela justiça e pela paz no campo, contra todas as estruturas de dominação e exploração que atingem e violentam o povo”. A primeira denúncia de trabalho escravo no País foi feita por dom Pedro Casaldáliga, bispo de São Félix do Araguaia – MT, em 1971 (COSTA, 2010, p. 5–6).

Em 1994, as organizações não governamentais Americas Watch e Centro pela Justiça e o Direito Internacional (CEJIL), bem como a Comissão Pastoral da Terra-CPT, levaram à CIDH o Caso 11.289, conhecido como caso José Pereira, alegando a existência de uma situação de trabalho escravo no sul do Estado do Pará. Na petição apresentada à comissão, o Brasil foi acusado de violar os artigos I e XXV da Declaração Americana sobre Direitos e Obrigações do Homem que protegem o direito à vida, à liberdade, à segurança e integridade pessoal e o direito à proteção contra detenção arbitrária.

Durante o caso José Pereira, a CIDH também acusou o Brasil de descumprir os artigos 6, 8 e 25 da Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH), que exigem não só o combate à escravidão, como o acesso à justiça por parte daqueles que foram escravizados, demonstrando que o Estado brasileiro estava sendo conivente com a ocorrência de trabalho escravo no País. A responsabilização do Brasil por essa conivência só foi



possível graças ao acionamento dos instrumentos de direito internacional de que é signatário.

Dentre esses instrumentos, está a Convenção Sobre o Trabalho Forçado, Convenção nº 29, de 1930, da Organização Internacional do Trabalho (OIT). Na Convenção sobre o Trabalho Forçado, definiu-se que:

Para os fins da presente convenção, a expressão ‘trabalho forçado ou obrigatório’ designará todo trabalho ou serviço exigido de um indivíduo sob ameaça de qualquer penalidade e para o qual ele não se ofereceu de espontânea vontade.

Dessa maneira, dois aspectos devem ser considerados ao tratar de trabalho forçado: a ausência de vontade por parte do trabalhador e a existência de uma penalidade imposta pelo empregador. A definição de trabalho forçado da OIT foi ampliada pela Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, a qual defende que todos têm o direito absoluto de não serem tratados como escravos ou serem requisitados a trabalhar de forma forçada ou compulsória. No entanto, o Brasil tardou em acompanhar a ampliação de tal definição.

Para Ela Castilho (1994), o trabalho forçado no Brasil se assemelha muito à prática da servidão por dívidas. A diferença consistiria na intensidade da submissão que, nesse segundo caso, pode envolver vínculos descendentes.

Em 2016, a Organização Não Governamental (ONG) dinamarquesa Danwatch preparou o relatório “Café Amargo”, que denuncia a situação das plantações de café e sua ligação com multinacionais como Nestlé e Jacobs Douwe Egberts. De acordo com o relatório, os trabalhadores migram das regiões áridas e com poucas perspectivas de emprego, acreditando que foram contratados para um trabalho comum em uma plantação de café, mas muitas vezes acabam caindo na servidão por dívidas.

O acordo proposto pela CIDH só foi assinado em 2003, quando o Brasil assumiu responsabilidade no combate ao trabalho escravo. O reconhecimento público da responsabilidade do Estado ocorreu na solenidade de criação da Comissão Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo (CONATRAE), que cuidou da formulação e monitoramento do Primeiro e do Segundo Plano Nacional de Prevenção e Erradicação do

Trabalho. Em 2005, as ações brasileiras desenvolvidas a partir do Primeiro Plano Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Escravo renderam elogios no Relatório Global da OIT, “Uma Aliança Global contra o Trabalho Escravo”. De acordo com a organização, “O 1º Plano Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo, elaborado pela CONATRAE e lançado pelo Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em março de 2003, constituiu-se em um modelo para iniciativas similares no resto do mundo” (COSTA, 2010, p. 21).

Em razão do acordo feito com essa comissão em 2003, fruto do caso José Pereira, a Corte reconheceu que o Brasil tomou uma série de medidas eficazes para a contenção da exploração de trabalho escravo no País, após a denúncia feita em 1998. Dentre essas estão a criação do GEFM, da CONATRAE, do Cadastro de Empregadores que submeteram trabalhadores a condições análogas à de escravo, conhecido como “Lista Suja”, e a atribuição da competência de julgamento do crime de redução à Justiça Federal. No entanto, mesmo com esses avanços, o País foi novamente responsabilizado pela conivência com a prática de trabalho escravo e pelo descumprimento dos direitos às garantias judiciais e à proteção judicial, posteriormente.

## 2.2 CASO “CASO TRABALHADORES DA FAZENDA BRASIL VERDE VS. BRASIL”

Em 2016, o Estado brasileiro foi submetido novamente a julgamento perante a Corte, devido a uma petição inicial apresentada pela CPT e pelo Centro pela Justiça e o Direito Internacional (CEJIL), em 1998, denunciando a submissão de milhares de trabalhadores ao trabalho escravo na Fazenda Brasil Verde, no sul do Pará. De acordo com os representantes, os trabalhadores alegaram ameaças de morte, falta de salário, endividamento, falta de moradia, alimentação e saúde dignas. Em razão das alegações feitas pelos trabalhadores, a Comissão concluiu por responsabilizar internacionalmente o Estado brasileiro pela violação dos direitos consagrados nos artigos 5, 6, 7, 8, 22 e 25 da CADH, em prejuízo dos trabalhadores da Fazenda Brasil Verde (CORTE IDH, 2016).

Nesses termos, em 2 de janeiro de 2012, o Estado brasileiro foi notificado do Relatório de Admissibilidade e Mérito pela CIDH, quando foi

concedido um prazo de dois meses para o cumprimento das recomendações por parte da Comissão. Após a concessão de dez extensões de prazo, a CIDH determinou que as recomendações não foram cumpridas e, em 4 de março de 2015, submeteu as violações do Estado à Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH), “em razão da necessidade de obtenção de justiça” (CIDH, 2016).

Durante a tramitação do caso na CIDH, a postura do Estado brasileiro foi a de negar os fatos ou tentar obstruir o funcionamento da justiça internacional. Em sua contestação, este afirmou que as atividades exercidas pelos trabalhadores na Fazenda Brasil Verde eram episódicas e que, portanto, “a submissão de trabalhadores a condições degradantes na Fazenda Brasil Verde não caracteriza e nem poderia caracterizar infração continuada de seus direitos”. Ademais, para tentar se esquivar de sua responsabilidade, o País apresentou dez exceções preliminares, questionando dentre elas a admissibilidade da submissão do caso à Corte e a competência “*ratione personae*” quanto às vítimas não identificadas. A única exceção considerada parcialmente procedente foi a relativa à incompetência “*ratione temporis*” em relação a fatos anteriores à data de reconhecimento da jurisdição da Corte IDH.

Como dito, apesar das acusações, a Corte reconheceu várias medidas positivas tomadas pelo País após o acordo de 2003. Entretanto, independentemente desse reconhecimento, o Brasil, na atualidade, está contribuindo ativamente para a perpetuação do trabalho escravo, por meio da legalização da grilagem, da invasão de terras indígenas, do desmonte da fiscalização do trabalho, da redução na proteção ao trabalhador, da redução de políticas públicas voltadas ao combate da miséria, entre outros. Infelizmente, o SIDH depende da adequação das instituições internas às suas determinações, para que suas decisões gerem o efeito esperado.

## 2.3 A AMAZÔNIA LEGAL

O fato de ambos os casos terem ocorrido no sul do Pará não é uma coincidência. Celso Furtado (2007) atribui o fenômeno da migração nordestina para a Amazônia à importação de mão de obra europeia após a abolição da escravidão. De acordo com o economista, “a imigração europeia para a região cafeeira deixou disponível o excedente de população

nordestina”. Portanto, o trabalho análogo ao de escravo na Amazônia Legal possui um histórico muito antigo. Em situação de pobreza extrema, tanto as sociedades tradicionais amazônicas, quanto os migrantes nordestinos tornaram-se muito suscetíveis à redução, principalmente àquela que decorre da dívida. O empobrecimento desses povos se estende até os dias de hoje, muitas vezes, por meio das políticas de legalização da grilagem.

Prado Jr. (1984, p. 70-72) afirma que a colonização da região da Amazônia legal se iniciou com as ordens religiosas dos jesuítas e carmelitas, no vale acima do rio Amazonas. Após a administração de Pombal, século XVIII, que expulsou os jesuítas do território brasileiro, colonos leigos aproveitaram os aldeamentos missionários dos jesuítas para se fixarem no local juntamente à ordem dos carmelitas, que ali se conservaram. Durante todo esse período, a principal mão de obra utilizada foi a indígena.

No final do século XVIII, a economia amazônica entra em decadência, em razão da desorganização de seu sistema exploratório e da população quase inexistente. Apenas com a expansão do mercado mundial nos fins do século XIX, nasce a necessidade de povoar a região para a extração de látex, devido ao aumento da procura pela borracha. Então, tem-se início a primeira fase da economia da borracha, que irá se caracterizar pelo grande fluxo de migrantes para a região. Do mesmo modo como o governo, no final do Império, incentivou a vinda de mão de obra europeia para trabalhar nas grandes lavouras, ele incentivou o excedente de mão de obra nacional a ir explorar o látex na Amazônia. Assim começou o movimento de migração de nordestinos para a região. No entanto, de acordo com Celso Furtado, a situação do nordestino na Amazônia era mais precária:

começava sempre a trabalhar endividado, pois via de regra obrigavam-no a reembolsar os gastos com a totalidade ou parte da viagem, com os instrumentos de trabalho e outras despesas de instalação. Para alimentar-se dependia do suprimento que, em regime de estrito monopólio, realizava o mesmo empresário com o qual estava endividado e que lhe comprava o produto. As grandes distâncias e a precariedade de sua situação financeira reduziam-no a um regime de servidão (FURTADO, 2007, p. 195).

A primeira edição de *Formação Econômica do Brasil*, no qual o economista denuncia essa situação, foi lançada em 1959. Ainda assim, ao descrevê-la, Celso Furtado trata de várias características essenciais para a configuração do crime de redução à condição análoga à de escravo pela justiça atual. Isso mostra que, apesar de a solução ser nova, o problema é antigo.

Como discutido por Camila Pereira Zeidler (2006) e Patrícia Costa (2010), o escravizado não pertence mais ao patrimônio do patrão, mas permanece nessa condição principalmente em razão de dívidas. Dessa forma, a figura da servidão por dívidas adotada pela OIT para designar certas formas análogas à escravidão é essencial para a compreensão do problema. Contudo, outras formas de coerção, como a violência física e a ameaça, ainda se encontram presentes. Por esse motivo, outra figura de extrema importância adotada pela OIT para a configuração do crime de exploração de trabalho análogo ao de escravo é a do trabalho forçado. Após o acordo feito com a CIDH em 2003, decorrente do caso “José Pereira”, a legislação brasileira alterou o artigo 149 do CP, que trata da redução a condições análogas à de escravo, para abarcar essas novas formas de trabalho escravo adotadas pela legislação internacional.

### 3. O ARTIGO 149 DO CÓDIGO PENAL BRASILEIRO

O artigo que condena a redução à condição análoga à de escravo se encontra no capítulo dos crimes contra a liberdade individual. Porém, o dispositivo também recebeu a função de proteger a dignidade humana, que é um novo princípio a ser aplicado na legislação nacional e internacional. Houve muito debate na jurisprudência acerca do objeto jurídico do crime. Enquanto parte dela defendia que o bem protegido era a liberdade pessoal, outros entendiam que o crime também afetava a organização do trabalho. Até que o Informativo nº 450 do Supremo Tribunal Federal (STF), de 27 de novembro a 1º de dezembro de 2006, atribuiu ao dispositivo a tutela da organização do trabalho assim como da liberdade pessoal, nos seguintes termos:

Entendeu-se que quaisquer condutas que violem não só o sistema de órgãos e instituições que preservam, coletivamente, os direitos e deveres dos trabalhadores, mas também o homem trabalhador,

atingindo-o nas esferas em que a Constituição lhe confere proteção máxima, enquadram-se na categoria dos crimes contra a organização do trabalho, se praticadas no contexto de relações de trabalho. Concluiu-se que, nesse contexto, o qual sofre influxo do princípio constitucional da dignidade da pessoa humana, informador de todo o sistema jurídico-constitucional, a prática do crime em questão caracteriza-se como crime contra a organização do trabalho, de competência da justiça federal (CF, art. 109, VI).

Enquanto a OIT utiliza o conceito de trabalho forçado e servidão por dívidas separadamente, o CP adotou a figura da redução à condição análoga à de escravo, que, em 2003, passou a englobar ambos os casos. Uma das condutas que configuram o crime é a restrição de locomoção em razão de dívidas, tratada pela OIT como servidão por dívidas e considerada forma análoga à escravidão. Esta conduta é fundamental para a compreensão do trabalho escravo contemporâneo. Entretanto, sua inserção no dispositivo se deu de forma muito tardia.

De acordo com a OIT, sempre deve haver o elemento da coerção no trabalho forçado. Contudo, quando o trabalho escravo foi incluído na legislação brasileira, houve muita discussão quanto a quais aspectos dos direitos humanos seriam introduzidos no dispositivo, e optou-se por uma utilização política da expressão, que designava qualquer tipo de trabalho involuntário, exploração ou situação desigual, o que gerou muita dificuldade na aplicação do dispositivo (COSTA, 2010, p. 30).

Até a reforma do artigo 149 do CP, em 2003, a violência física era necessária para a configuração do crime de redução à condição análoga à de escravo. Com a mudança da lei, os tribunais superiores passaram a considerar outras condutas que tipificavam a redução. No inquérito 3.412, o plenário do Supremo Tribunal Federal analisou as características do delito de redução da pessoa à condição análoga à de escravo e posicionou-se, majoritariamente, pela desnecessidade da violência física para a caracterização do tipo penal.

## CONCLUSÕES

A situação do trabalho análogo ao de escravo na Amazônia Legal está intimamente ligada ao problema da concentração de terras. A abolição da

escravidão sem a preocupação com a distribuição de terras, em um Brasil predominantemente agrário, reservou aos africanos livres e libertos o local de mão de obra barata. Porém, do Império para cá, a escravidão adquiriu novas peculiaridades que precisam ser consideradas no tratamento da questão.

Como discutido por Camila Pereira Zeidler (2006) e Patrícia Costa (2010), o escravizado não pertence mais ao patrimônio do patrão, mas permanece nessa condição principalmente em razão de dívidas. Dessa forma, a figura da servidão por dívidas adotada pela OIT para designar certas formas análogas à escravidão é essencial para a compreensão do problema. Contudo, outras formas de coerção, como a violência física e a ameaça, ainda se encontram presentes. Por esse motivo, outra figura de extrema importância adotada pela OIT para a configuração do crime de exploração de trabalho análogo ao de escravo é a do trabalho forçado.

São os movimentos sociais os primeiros a denunciarem as situações de exploração no campo, como a CPT o faz desde a década de 1970. Isso se dá, pois os conflitos no campo muitas vezes envolvem interesses desses movimentos que colidem com os interesses de latifundiários. Infelizmente, os governos liberais costumam adotar uma postura de criminalização dos movimentos sociais, o que dificulta sua atuação. Ademais, esses governos contam com o apoio da ala mais conservadora do Judiciário que, além de contribuir para a criminalização dos movimentos sociais, atua sempre em favor da propriedade, desconsiderando a exigência constitucional de expressão da função social.

Essa atitude adotada pelo Governo Federal e por determinados membros da magistratura contribui para a concentração de terras nas mãos de latifundiários e a consequente expulsão de pequenos colonos e de povos tradicionais. Impedidos de exercer seu direito à ocupação da terra, esses indivíduos passam a servir de mão de obra para os grandes latifundiários, sendo condenados à pobreza, e assim se instala a situação do trabalho análogo ao de escravo na Amazônia Legal.

De acordo com relatos apresentados na obra de Celso Furtado (2007), a situação da servidão por dívidas na região ocorre desde a migração de trabalhadores no século XIX para a extração do látex. Para o economista, a importação de mão de obra europeia para trabalhar as lavouras provocou um excedente de mão de obra nordestina que, em razão da valorização da

borracha nesse período, migrou para a Amazônia à procura de trabalho. Ocorre que as condições de trabalho desses nordestinos diferiam muito das condições dos trabalhadores europeus e também das condições dos escravizados do período do Império. Desse modo, uma nova forma de exploração de mão de obra barata se instalou na região há mais de um século.

Apesar da antiguidade do problema, muitos anos se passaram até que as denúncias pelos Movimentos Sociais do Campo começassem e mais ainda até que o Poder Judiciário reagisse a essas denúncias. Como dito, em 2003, após o acordo com a CIDH, foi adotada uma nova solução para um problema antigo. Não obstante, em 2015, o Estado brasileiro foi denunciado pela CIDH à Corte IDH em razão da conivência com o trabalho escravo no País, mesmo após as recomendações feitas pela Comissão decorrentes da denúncia quanto à situação dos trabalhadores da Fazenda Brasil Verde.

O Caso Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde vs. Brasil foi escolhido para concluir este trabalho em razão das similitudes entre as análises feitas pela Corte IDH e pela presente pesquisa. Além do caso ter ocorrido no sul do Pará, as condições de trabalho denunciadas pelos representantes coincidem com aquelas apresentadas ao logo deste estudo enquanto características da escravidão contemporânea, como a presença do sistema de barracão, as ameaças, a agiotagem, entre outras. Infelizmente, poucos casos chegam à análise do Judiciário brasileiro e, por esse motivo, não foi possível fazer uma pesquisa na jurisprudência nacional quanto ao tema. No entanto, alguns avanços foram possíveis de serem constatados, como a atribuição do crime à competência da Justiça Federal, que, após a análise do caso dos trabalhadores da Fazenda Brasil Verde, mostrou-se muito importante para a celeridade de seu julgamento.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. **Código Penal**. Promulgado em 7 de dezembro de 1940.

BRASIL. **Lei de 7 de novembro de 1831**.

BRASIL. **Lei n. 581**. Outorgada em 4 de setembro de 1850.

BRASIL. **Lei n. 602**. Outorgada em 18 de setembro de 1850.



- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Informativo n. 450**. 2016.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Inq 3.412**. Relator (a): Ministro Marco Aurélio. Brasília, 29 de março de 2012.
- CALDEIRA, Jorge. **História da riqueza no Brasil**. Rio de Janeiro: Estação Brasil, 2017.
- CASTILHO, Ela W. V. **Trabalho forçado e o trabalho escravo no direito penal brasileiro**. 1994. Monografia (Qualificação de Doutorado em Direito) – Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Federal de Santa Catarina: Florianópolis.
- CHIAVENATO, Julio José. **O Negro no Brasil: da senzala à Guerra do Paraguai**. São Paulo: Brasiliense, 1980.
- COSTA, Patrícia. **Combatendo o trabalho escravo contemporâneo: o exemplo do Brasil**. Brasília: ILO, 2010
- FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 4. ed. Porto Alegre: Globo, 1977.
- FURTADO, Celso. **Formação Econômica do Brasil**. 34. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.
- MAC CORD, Marcelo; SOUZA, Robério. Trabalhadores livres e escravos. In: SCHWARCZ, Lilia Moritz; GOMES, Flávio dos Santos (org.). **Dicionário da escravidão e liberdade: 50 textos críticos**. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.
- MAMIGONINAN, Beatriz G. **Africanos livres: a abolição do tráfico de escravos no Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2017.
- OEA. **Convenção Americana sobre Direitos Humanos**. 22 de novembro de 1969.
- OEA. **Declaração Americana sobre Direitos e Obrigações do Homem**. 1948.
- OIT. **Convenção N. 29**. 1930.
- ONU. **Convenção Sobre Escravatura**. 1926.

ONU. **Convenção Suplementar sobre Abolição da Escravatura, do Tráfico de Escravos e das Instituições e Práticas Análogas à Escravatura.** 7 de setembro de 1956.

PRADO JR., Caio. **História Econômica do Brasil.** 30. ed. São Paulo: Brasiliense, 1984.

SECRETO, María Verónica. Fronteiras da escravidão. *In*: SCHWARCZ, Lilia Moritz; GOMES, Flávio dos Santos (org.). **Dicionário da escravidão e liberdade: 50 textos críticos.** São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

ZEIDLER, Camilla Pereira. **Trabalho escravo no Brasil contemporâneo: formas de erradicação e de punição.** 2006. Dissertação (Mestrado) – UFPR.

# O CONTROLE DE CONVENCIONALIDADE DA REFORMA TRABALHISTA COMO INSTRUMENTO DE TUTELA DAS RELAÇÕES LABORAIS: UM BREVE ENSAIO

*Saulo de Medeiros Torres*<sup>78</sup>

## 1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Em razão da incorporação ao ordenamento jurídico brasileiro dos tratados e convenções internacionais de direitos humanos, há uma preocupação adicional ao operador do direito: analisar a adequação e a compatibilidade entre as normas internas e internacionais, à medida que as normas produzidas pela OIT se transformam em fonte do direito, surge a necessidade de harmonizar as normas domésticas e internacionais.

O controle de convencionalidade é o mecanismo que permite realizar essa análise e deve ser usado pelo juiz brasileiro para que a norma estatal seja considerada válida e tornar-se cada vez mais evidente, especialmente em virtude das mudanças introduzidas na legislação trabalhista pela Lei 13.467/2017 (Reforma Trabalhista), existindo o dever por parte da ma-

---

78 Mestre em Direito Constitucional pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Especialista em Direito Constitucional e Tributário pela Universidade Potiguar (UnP). Atualmente, é professor substituto do Departamento de Direito do CERES/UFRN.

gistratura de usar esse instrumento, levando em consideração sobretudo as Convenções da Organização Internacional do Trabalho (OIT).

A Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho (ANAMATRA), durante a II Jornada de Direito Material e Processual do Trabalho, realizada em 2017, editou após a elaboração da Reforma Trabalhista alguns Enunciados sobre a aplicação da nova legislação, tendo alguns deles relação com a questão da (in)convencionalidade da reforma trabalhista.<sup>79</sup>

Dentro dessa contextualização, o presente trabalho tem por objetivo geral abordar em que medida o controle de convencionalidade pode ser um instrumento para a proteção das relações laborais diante de eventuais violações cometidas pela Reforma Trabalhista, bem como a sua adequação aos parâmetros protetivos oriundos do Direito Internacional do Trabalho, enfatizando as Convenções da OIT.

A justificativa para elaboração do estudo se dá em razão dos impactos que as alterações introduzidas pela Lei 13.467/2017 trouxe para as relações laborais no Brasil e os perigos de retrocesso na tutela dos direitos dos trabalhadores. Outro motivo também é a relevância do tema para a concretização prática da normatização internacional e o uso desses instrumentos pelos operadores do direito.

A metodologia utilizada foi a pesquisa bibliográfica, os métodos comparativo, histórico e o estudo de caso. A estrutura do trabalho está dividida preliminarmente por uma análise descritiva da proteção internacional das relações trabalhistas, enaltecendo a atuação da OIT. Num segundo momento será apresentada uma abordagem panorâmica do controle de convencionalidade para finalizar com o debate das possíveis inconveniências da Reforma Trabalhista.

Como as mudanças trazidas são muitas e pelas limitações que o artigo possui, não se pretende esgotar o tema, apresentando detalhadamente todas as alterações que foram realizadas. A reflexão e a contribuição que o estudo almeja trazer é destacar alguns aspectos problemáticos, destacando questões pontuais que podem ser objeto de discussões no âmbito da jurisprudência e na academia.

---

79 São os Enunciados 01, 02, 32, 39, 48 e 57.

## 2 A PROTEÇÃO INTERNACIONAL DOS DIREITOS TRABALHISTAS

O movimento da internacionalização dos direitos humanos também gerou efeitos na tutela das relações trabalhistas, configurando-se em tema de interesse do direito internacional e não ficando limitado apenas ao ordenamento interno de cada Estado (HUSEK, 2011, p. 56).

A doutrina elenca cinco motivos principais para o surgimento e o desenvolvimento dessa proteção internacional, dando origem ao denominado Direito Internacional do Trabalho. Fazendo um resumo dessas razões, pode-se considerar que as relações laborais, em razão da globalização, ganharam contornos transnacionais e com uma maior facilidade de locomoção das pessoas entre os países, havendo uma necessidade de desenvolver uma fraternidade entre os trabalhadores de diversos Estados, proporcionando-lhes direitos mínimos (GUNTHER, 2011, p. 27).

Desse modo, o Direito Internacional do Trabalho pode ser entendido como o ramo do Direito Internacional Público que gera um conjunto de normas jurídicas que devem ser aplicadas a todos os trabalhadores, independentemente dos Estados de que são partes e de sua nacionalidade (e mesmo para os que não têm nacionalidade). Percebe-se, assim, que o tema não se encontra mais no âmbito da exclusividade da jurisdição interna (HUSEK, 2011, p. 58).

O passo decisivo para a estruturação e institucionalização do Direito Internacional do Trabalho ocorre com a criação da Organização Internacional do Trabalho (OIT), em 1919, através do Tratado de Versalhes, que simbolizou o fim da Primeira Guerra Mundial, com a preocupação de garantir a justiça social e o respeito aos direitos humanos na esfera das relações de trabalho, visando à humanização das condições de trabalho. Importante deixar claro que o Direito Internacional do Trabalho não fica restrito somente à tutela da OIT, podendo ter outras organizações atuando nessa vertente, a abordagem destaca mais o citado órgão pela sua vocação específica de atuar nesse tema (AVARENGA, 2019, p. 15).

Uma das funções da OIT, que com a criação da ONU foi transformada em uma agência especializada em 1946, é estabelecer os padrões internacionais mínimos das relações laborais. Nessa tarefa, pode exercer uma atividade normativa e reguladora, através da elaboração de instrumentos que

se convertem em fontes do direito do trabalho quando incorporados pelos Estados, almejando uniformizar a tutela jurídica dos direitos trabalhistas através da cooperação internacional e a conformação do ordenamento dos Estados com os tratados e convenções celebrados e devidamente incorporados (PIERDONÁ, 2015, p. 15).

Diante do exposto, fica evidente como o Direito Internacional do Trabalho pode trazer impactos na tutela dos direitos dos trabalhadores. Depois de ter esclarecido esse aspecto introdutório, passa-se ao exame do instrumento do controle de convencionalidade apresentando um panorama geral.

### 3 O CONTROLE DE CONVENCIONALIDADE: UM PANORAMA GERAL<sup>80</sup>

Em razão do advento da globalização e os efeitos da internacionalização dos direitos humanos, percebe-se que hodiernamente o direito interno não rege sozinho os fenômenos jurídicos, pois numa sociedade internacional onde cada vez mais os Estados e outros cooperam entre si, o ordenamento jurídico interno terá que dialogar com a ordem internacional (CHAVES; SOUZA, 2018, p. 90).

Nesse contexto, torna-se relevante entender o que vem a ser a pluralidade de ordens jurídicas. Ao ordenamento jurídico brasileiro estão sendo incorporados diversos instrumentos internacionais sobre os assuntos mais diversos, o que vem gerando uma expansão do Direito Internacional. As normas internacionais tratam sobre os mais diferentes temas, que também recebem algum tipo de regulamentação no âmbito nacional (ex: Direitos Humanos), ocorrendo o desafio de compatibilizar essas normas internas e internacionais (RAMOS, 2012, p. 515).

Com o controle de convencionalidade, essa adequação normativa começa a ganhar um mecanismo para a sua realização. Como será visto posteriormente, o controle de convencionalidade permite que seja verificado se a produção normativa interna brasileira é compatível com os tratados

---

80 Tópico adaptado do seguinte artigo: TORRES, Saulo de Medeiros; SABOYA, Keity Mara Ferreira de Souza E. A aplicação do controle de convencionalidade pelo juiz brasileiro: o caso do crime de desacato. *Revista Digital Constituição e Garantia de Direitos*, v. 10, n. 1, p. 5-30, 21 jan. 2018.

internacionais de direitos humanos devidamente incorporados pelo Brasil (MAZZUOLI, 2011, p. 81-85).

Dessa forma, o controle de convencionalidade significa fazer uma análise dos atos das autoridades estatais, à luz dos preceitos do Direito Internacional dos Direitos Humanos, especialmente aqueles previstos em tratados e convenções internacionais (RAMIREZ; SÁNCHEZ, p. 622). Passa a ser exigido a dupla contabilidade vertical para que as normas internas tenham validade, precisando observar dois filtros: O controle de constitucionalidade e o controle de convencionalidade, necessitando as normas internas estarem adequadas e compatíveis tanto com a Constituição Federal quanto com os tratados internacionais de direitos humanos regularmente incorporados ao direito brasileiro (MARTINS; MOREIRA, 2011, p. 469).

Em relação à jurisprudência, o Supremo Tribunal Federal no julgamento do RE 466.343 entendeu, por maioria de votos, que os tratados de direitos humanos são superiores à legislação infraconstitucional, podendo ter dois níveis hierárquicos a depender do rito de incorporação dos tratados: a) hierarquia supralegal para aqueles incorporados pelo rito ordinário e b) hierarquia constitucional para aqueles que observarem o procedimento especial estabelecido no § 3º do Art. 5º da Constituição Federal de 1988 (TORRES; SABOYA, 2018, p. 5-30).

Outro aspecto que merece ser mencionado diz respeito ao efeito paralisante introduzido pela supralegalidade dos tratados de Direitos Humanos: impede a produção de efeitos de toda e qualquer norma infraconstitucional conflitante, revogando as normas anteriores incompatíveis e proibindo a criação de normas posteriores que não estejam de acordo com o seu conteúdo (CARVALHO, 2013, p. 104-105).

Como os direitos sociais fazem parte da arquitetura normativa de proteção aos direitos humanos, não há impedimento para inclusão do Direito Internacional do Trabalho no mecanismo do controle de convencionalidade, haja vista a sua finalidade de concretizar os direitos humanos fundamentais dos trabalhadores através de normas que objetivem a ampliação e a garantia da sua dignidade, através da dimensão de um direito a um trabalho decente e digno (ALVARENGA, 2019, p. 32).

## 4 A (IN)CONVENCIONALIDADE DA REFORMA TRABALHISTA

Como já mencionado, a Lei 13.467/2017 efetuou a denominada Reforma Trabalhista, trazendo uma ampla alteração na Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT), mudando profundamente as estruturas normativas das relações trabalhistas brasileiras. Na visão de parcela da doutrina, essa nova configuração proporcionou um cenário de privação, discriminação e uma desigualdade entre os trabalhadores, significando uma violação do princípio da vedação ao retrocesso social (DELGADO; DELGADO, 2018, p. 39).

A origem da Reforma Trabalhista se deu através do Projeto de Lei 6.787/2016. Como uma das motivações apresentadas para a atualização e modificação foi a ênfase nos instrumentos de negociação coletiva, apresentando uma tendência de fortalecer a desregulamentação ou flexibilização de regras imperativas, com a possibilidade inclusive daquilo que foi negociado prevalecer sobre o legislado, nos moldes do art. 611-A da CLT, dispositivo incluído pela Lei 13.467/2017, já apresentando um possível descompasso com o princípio protetivo que rege o direito laboral (VALENTE; FOGAÇA; SILVA, 2018, p. 22-23).

A reforma criou uma hierarquização entre os instrumentos de negociação coletiva segundo se pode perceber do estabelecido no art. 620 da CLT, que reconhece a prevalência do Acordo Coletivo de Trabalho em caso de conflito com a Convenção Coletiva de Trabalho, contrariando a diretriz hermenêutica da norma mais benéfica ao trabalhador.

Com essa breve contextualização é possível perceber que a *mens legis* da nova legislação foi diminuir a proteção conferida ao trabalhador, ocasionando a restrição de direitos e garantias fundamentais, sem observar os critérios da razoabilidade e da proporcionalidade. Constata-se também uma maior dificuldade de viabilizar uma adequação tanto aos parâmetros constitucionais bem como aos parâmetros convencionais, sobretudo com as diretrizes do Direito Internacional do Trabalho e do princípio protetivo (DELGADO; DELGADO, 2018, p. 73).

Depois dessa abordagem panorâmica, será destacado alguns pontos mais específicos em que a relação entre a Reforma Trabalhista e o Direito



Internacional do Trabalho, sobretudo com as Convenções da OIT, pode ser mais problemática.

#### 4.1 INOBSERVÂNCIA DA EXIGÊNCIA DE CONSULTA PRÉVIA NA ELABORAÇÃO DA REFORMA TRABALHISTA

A Convenção 144 da OIT foi incorporada ao ordenamento brasileiro em 1998, através da edição do Decreto 2.518. O mencionado instrumento dispõe sobre a realização de consultas tripartites sobre normas internacionais do trabalho, consagrando a obrigação de efetuar um diálogo entre os representantes governamentais, patronais e dos empregados antes de mudanças legislativas envolvendo alguns temas relacionados com os direitos dos trabalhadores, conforme dispõe o § 1º do art. 2º juntamente com os §§ 1º e 2º art. 5º da citada norma (COUTINHO, 2019, p. 61).

Fazendo-se uma interpretação teleológica do documento internacional anteriormente citado, percebe-se que a sua finalidade é consagrar um ambiente dialógico e democrático entre os sujeitos interessados em direitos trabalhistas no que diz respeito à elaboração de novas convenções internacionais, da ratificação de novos tratados, da sua denúncia. Porém, não há obrigatoriedade para a realização da consulta prévia sobre propostas legislativas em âmbito nacional envolvendo questões laborais, afastando-se qualquer inconveniência formal (MOLINA; MAZZUOLI, 2017, p. 38-39).

A incorporação da Convenção 154 da OIT ao ordenamento jurídico brasileiro se deu em 1994, com a promulgação do Decreto 1.256. O seu objeto versa sobre o fomento à negociação coletiva e dispõe em seu artigo 7º o seguinte:

As medidas adotadas pelas autoridades públicas para estimular o desenvolvimento da negociação coletiva deverão ser objeto de consultas prévias e, quando possível, de acordos entre as autoridades públicas e as organizações patronais e as de trabalhadores.

Da leitura do mencionado dispositivo, conclui-se pela necessidade da prévia oitiva dos representantes governamentais, patronais e dos empregados sobre eventuais mudanças normativas que digam respeito à negociação coletiva. Nesse aspecto, já poderia ser sustentado um indício de uma aparente incompatibilidade formal da Reforma Trabalhista por suposta-

mente não ter observado essa exigência convencional (COUTINHO, 2019, p. 61).

A Convenção 155 da OIT, que foi internalizada em 1994, mediante o Decreto 1.254, trata sobre segurança e saúde dos trabalhadores e traz as seguintes disposições:

Art. 4º, §1º - Todo Membro deverá, em consulta com as organizações mais representativas de empregadores e de trabalhadores, e levando em conta as condições e as práticas nacionais, formular, pôr em prática e reexaminar periodicamente uma política nacional coerente em matéria de segurança e saúde dos trabalhadores e o meio-ambiente de trabalho.

Art. 8º - Todo Membro deverá adotar, por via legislativo ou regulamentar ou por qualquer outro método de acordo com as condições e a prática nacionais, e em consulta com as organizações representativas de empregadores e de trabalhadores interessadas, as medidas necessárias para tornar efetivo o artigo 4 da presente Convenção.

Portanto, em relação às modificações das regras sobre negociação coletiva e saúde e segurança do trabalho, as normas internacionais exigem a realização dessa consulta prévia, e através de uma análise mais detalhada do processo legislativo da Reforma Trabalhista, teria espaço para se questionar a efetivação desse mecanismo de participação popular, já trazendo argumentos favoráveis para se considerar uma inconveniência das alterações feitas que envolveram esses temas (COUTINHO, 2019, p. 66-67).

## 4.2 A PREVALÊNCIA DO NEGOCIADO SOBRE O LEGISLADO E A SUA ADEQUAÇÃO CONVENCIONAL

Outro ponto problemático que a Reforma Trabalhista teria em comparação com o Direito Internacional do Trabalho, especialmente levando em consideração as Convenções 98<sup>81</sup> e 154 da OIT, é que na dimensão convencional o mecanismo de negociação coletiva deve instrumentalizar uma melhoria das condições laborais no campo aonde incidem, não sen-

---

81 Documento promulgado, em 1953, através do Decreto 33.196. Trata do Direito de Sindicalização e de Negociação Coletiva.

do permitido uma desconfiguração do instituto para piorar ou diminuir as garantias mínimas reconhecidas aos trabalhadores (DELGADO; DELGADO, 2018, p. 74).

Haveria outro sinal de inconveniência da Lei 13.467/2017 nesse ponto, especialmente ao incluir o art. 611-A na CLT, permitindo a preponderância do negociado sobre o legislado mesmo que seja para atenuar ou suprimir normas mais benéficas ao trabalhador, violando dessa forma o princípio da adequação setorial negociada (DELGADO; DELGADO, 2018, p. 252–253).

A Convenção 98 da OIT se alicerça em duas premissas fundamentais: a) proteger o princípio da equivalência no âmbito das negociações coletivas, como forma de concretizar os direitos humanos fundamentais dos trabalhadores e evitar que haja um retrocesso social na realização de transação de direitos; b) garantir os princípios do direito sindical que reconheçam tal equivalência, objetivando a tutela do núcleo essencial dos direitos (ALVARENGA; SIVOLELLA, 2019, p. 322).

O art. 4º do mencionado documento traz a seguinte previsão:

Deverão ser tomadas, se necessário for, medidas apropriadas às condições nacionais, para fomentar e promover o pleno desenvolvimento e utilização dos meios de negociação voluntária entre empregadores ou organizações de empregadores e organizações de trabalhadores com o objetivo de regular, por meio de convenções, os termos e condições de emprego.

A importância desse dispositivo se dá em virtude de o mesmo consagrar a necessidade da atuação dos sindicatos como requisito de cumprimento do princípio da equivalência entre os sujeitos coletivos. Não é permitido, dessa forma, a negociação direta entre empregado e empregador, dispensando-se a intervenção sindical no que tange a assuntos delicados envolvendo condições laborais (ALVARENGA; SIVOLELLA, 2019, p. 322–323).

A Reforma Trabalhista não observou esse parâmetro convencional, pois permite que empregado e empregador negociem diretamente em situações como as previstas no art. 59-A e o § único do art. 444, ambos da CLT. O primeiro dispositivo traz a possibilidade da estipulação da chamada “jornada de trabalho 12x36” mediante acordo individual e o segundo

dispositivo consagra uma nova modalidade de relação trabalhista, chamada de “trabalhador hiperssuficiente”. Nessa modalidade o indivíduo portador de diploma de ensino superior e com salário o dobro do teto máximo dos benefícios pagos pelo Regime Geral de Previdência poderá negociar diretamente com o seu patrão, permitindo-se a incidência do art. 611-A da CLT (ALVARENGA; SIVOLELLA, 2019, p. 322-323).

### 4.3 AFASTAMENTO DA EMPREGADA GESTANTE DAS ATIVIDADES INSALUBRES

Outra mudança trazida pela Reforma Trabalhista que é questionada quanto a sua convencionalidade é o art. 394-A/CLT, que regula o afastamento da gestante de atividade insalubre. Nesse ponto, o parâmetro que será usado para aferir a inadequação das alterações será a Convenção 155 da OIT, que já foi anteriormente mencionada neste estudo.<sup>82</sup>

Na redação dada pela Lei 13.467/2017, a gestante só seria automaticamente afastada do trabalho no caso da insalubridade ser de grau máximo. Se a atividade insalubre fosse de nível médio ou mínimo, o afastamento da empregada grávida, enquanto durasse a gestação, dependeria de um atestado médico, recomendando o afastamento. Com a edição da Medida Provisória (MP) 808/2017, houve uma alteração sem muito impacto, pois ao mesmo tempo que possibilitou o afastamento automático da gestante independente do grau de insalubridade, permitiu que a empregada voluntariamente continuasse a trabalhar em ambientes insalubres de grau médio e mínimo, desde que apresentasse atestado médico. Contudo, a referida a MP não foi convertida em lei, voltando a vigorar a redação original da Lei 13.467.

Chama a atenção dois dispositivos da Convenção 155 da OIT para fazer uma comparação com a Reforma Trabalhista, quais sejam, o art. 13 e a alínea f do art. 19, que trazem a seguinte redação:

Art. 13 — Em conformidade com a prática e as condições nacionais deverá ser protegido, de conseqüências injustificadas, todo trabalhador que julgar necessário interromper uma situação de tra-

---

82 De forma exemplificativa sobre o tema, conferir também: art. 11, §1º, alínea f e art. Art. 11, §2º, alínea d, ambos da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres, promulgada pelo Decreto 4.377/2002.

balho por considerar, por motivos razoáveis, que ela envolve um perigo iminente e grave para sua vida ou sua saúde.

Art. 19 — Deverão ser adotadas disposições, em nível de empresa, em virtude das quais: f) o trabalhador informará imediatamente o seu superior hierárquico direto sobre qualquer situação de trabalho que, a seu ver e por motivos razoáveis, envolva um perigo iminente e grave para sua vida ou sua saúde; enquanto o empregador não tiver tomado medidas corretivas, se forem necessárias, não poderá exigir dos trabalhadores a sua volta a uma situação de trabalho onde exista, em caráter contínuo, um perigo grave ou iminente para sua vida ou sua saúde.

Através dessa abordagem comparativa, percebe-se que, ao realizar o controle de convencionalidade dessa alteração da legislação brasileira, não seria adequado limitar e restringir o afastamento das empregadas grávidas de atividades insalubres, sob pena de uma eventual incompatibilidade com a Convenção 155 da OIT, pois a mesma tutela o trabalhador que considera o ambiente do trabalho como nocivo e apto a lhe causar prejuízos ao seu direito humano fundamental ao meio ambiente do trabalho sadio (PAMPLONA FILHO; ROCHA, 2018, p. 228).

O art. 394-A/CLT, com a redação dada pela Reforma Trabalhista, foi objeto de demanda judicial perante o STF, que em julgamento realizado no dia 29 de maio de 2019, considerou, por maioria de votos, que os incisos II e III do referido dispositivo eram inconstitucionais, perdendo desse modo a sua validade. O entendimento foi proferido durante o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.938, de relatoria do ministro Alexandre de Moraes, que foi ajuizada pela Confederação Nacional dos Trabalhadores Metalúrgicos.

#### 4.4 TRANSFERÊNCIA DA COMPRA DOS EQUIPAMENTOS PARA O TELETRABALHADOR E CLÁUSULA ISENÇÃO DE RESPONSABILIDADE DO EMPREGADOR: OS ARTS. 73-D E 73-E DA CLT

Alteração também introduzida pela Reforma Trabalhista e que vem tendo sua convencionalidade debatida são os arts. 75-D e 75-E, ambos da

CLT, que vão regular alguns aspectos relativos ao teletrabalho. O marco internacional apontado novamente é a Convenção 155 da OIT<sup>83</sup> para verificação de eventual inconveniência normativa.

O art. 75-D/CLT possibilita expressamente o acordo de vontades entre as partes para negociarem sobre a carga de quem ficaria o ônus de comprar, conservar ou providenciar os equipamentos e a infraestrutura necessários para a realização do teletrabalho. Desse modo, seria permitido que uma cláusula contratual estipulasse a responsabilidade do empregado pelos gastos exigidos para o desempenho das suas atividades, afastando-se claramente de um princípio basilar do direito do trabalho: a alteridade, que confere ao patrão o dever de arcar os riscos oriundos da atividade empresarial (CORDEIRO, 2018, p. 401).

Já o art. 75-E/CLT trata do dever que o patrão possui de um poder diretivo para instruir o teletrabalhador que leve em consideração as normas atinentes à segurança do trabalho, mediante a adoção de diretrizes que evitem doenças e acidentes no ambiente de trabalho. Exige também que o empregado assine um documento no qual reconhece o dever de obedecer às orientações repassadas pelo empregador (CORDEIRO, 2018, p. 401).

Ambos os dispositivos devem ser interpretados e submetidos a uma análise convencional, à luz do que estabelece o art. 16 da Convenção 155 da OIT nos seus §§ 1º e 3º:

§ 1º Deverá ser exigido dos empregadores que, na medida que for razoável e possível, garantam que os locais de trabalho, o maquinário, os equipamentos e as operações e processos que estiverem sob seu controle são seguros e não envolvem risco algum para a segurança e a saúde dos trabalhadores.

§ 3º Quando for necessário, os empregadores deveriam fornecer roupas e equipamentos de proteção adequados a fim de prevenir, na medida que for razoável e possível, os riscos de acidentes ou de efeitos prejudiciais para a saúde.

Assim, a exigência convencional é que cabe ao empregador o dever de providenciar os equipamentos para que o trabalhador desempenhe as

---

83 Todas as Convenções da OIT incorporadas pelo Brasil podem ser encontradas no Decreto 10.088/2019.

suas atribuições, bem como adote padrões que visem proteger a saúde e segurança do trabalho. Dessa forma, não se harmoniza com os parâmetros internacionais o deslocamento da responsabilidade para o trabalhador pela manutenção do meio ambiente de trabalho (CORDEIRO, 2018, p. 403).

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho buscou problematizar e trazer algumas reflexões acerca do impacto que o controle de convencionalidade pode ter na análise da harmonização, adequação e compatibilidade normativa. Nesse cenário, foi escolhido o tema dos eventuais conflitos da Lei 13.467/2017, conhecida como Reforma Trabalhista, com a normatividade oriunda do Direito Internacional do Trabalho, enfatizando-se as Convenções da Organização Internacional do Trabalho.

Esse mecanismo permite verificar se há algum descumprimento e inobservância por parte da legislação brasileira aos parâmetros protetivos mínimos que são exigidos internacionalmente e que foram devidamente incorporados ao ordenamento interno, assumindo-se um compromisso de observar essas obrigações sob pena de invalidade e de eventual responsabilidade internacional do Estado perante a OIT.

Diante do exposto, percebe-se que o diálogo de fontes orientado pelos princípios *pro persona* e da aplicação da norma mais favorável ao trabalhador nos leva ao entendimento que eventuais antinomias normativas existentes vão inviabilizar a aplicação da Reforma Trabalhista em vários aspectos, como foi observado nas mudanças relativas à prevalência do negociado sobre o legislado, do afastamento da empregada grávida de ambiente insalubre e dos aspectos relacionados ao teletrabalho.

A principal conclusão a que o estudo chega é a necessidade cada vez mais evidente do controle ser usado para viabilizar a compatibilização das normas laborais ao que se encontra disposto no plano internacional.

Assim, o controle de convencionalidade irá se transformar em instrumento de tutela dos direitos dos trabalhadores, evitando-se o retrocesso social, a precarização da relação trabalhista e a inobservância do padrão mínimo civilizatório e emancipatório, consagrado mediante o princípio do trabalho decente.

## REFERÊNCIAS

- ALVARENGA, Rúbia Zanotelli de; SIVOLELLA, Roberta Ferme. A Convenção 98 da OIT e a Reforma Trabalhista: uma análise constitucional e convencional à luz dos direitos humanos fundamentais do trabalho. **Revista de Direito do Trabalho**. São Paulo: ETr, ano 45, v. 208, p. 311-330, dezembro 2019. Disponível em: [https://www.academia.edu/42176975/A\\_CONVEN%C3%87%C3%83O\\_98\\_DA\\_OIT\\_E\\_A\\_REFORMA\\_TRABALHISTA\\_UMA\\_ANALISE\\_CONSTITUCIONAL\\_E\\_CONVENCIONAL\\_%C3%80\\_LUZ\\_DOS\\_DIREITOS\\_HUMANOS\\_FUNDAMENTAIS\\_DO\\_TRABALHO\\_sivolella\\_roberta\\_rev\\_dir\\_trabalho\\_v0045\\_n0208\\_1\\_](https://www.academia.edu/42176975/A_CONVEN%C3%87%C3%83O_98_DA_OIT_E_A_REFORMA_TRABALHISTA_UMA_ANALISE_CONSTITUCIONAL_E_CONVENCIONAL_%C3%80_LUZ_DOS_DIREITOS_HUMANOS_FUNDAMENTAIS_DO_TRABALHO_sivolella_roberta_rev_dir_trabalho_v0045_n0208_1_). Acesso em: 07 ago. 2020.
- ALVARENGA, Rúbia Zanotelli de. **Direito Internacional do Trabalho**. São Paulo: LTr, 2019.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº ADI 5938/DF**. Rel. Min. ALEXANDRE DE MORAES, publicação DJ 23/09/2019. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15341223346&ext=.pdf>. Acesso em: 07 ago. 2020.
- BRASIL. **Decreto nº 10.088, de 05 de novembro de 2019**. Consolida atos normativos editados pelo Poder Executivo Federal que dispõem sobre a promulgação de convenções e recomendações da Organização Internacional do Trabalho – OIT ratificadas pela República Federativa do Brasil. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/d10088.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d10088.htm). Acesso em: 07 ago. 2020.
- BRASIL. **Lei 13.467, de 13 de julho de 2017**. Altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e as Leis nº 6.019, de 3 de janeiro de 1974, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 8.212, de 24 de julho de 1991, a fim de adequar a legislação às novas relações de trabalho. Disponível em: [http://planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Lei/L13467.htm](http://planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13467.htm). Acesso em: 07 ago. 2020.



- CARVALHO, Osvaldo Ferreira de. A Incorporação e a Hierarquia dos Direitos Fundamentais Sediados em Tratados Internacionais. **Di-  
reito Público**, v. 8, n. 40, p. 85-111, jan. 2013. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/1944>. Acesso em: 23 jan. 2018.
- CHAVES, Denisson Gonçalves; SOUSA, Mônica Teresa Costa. O controle de convencionalidade e a autoanálise do poder judiciário brasileiro. **Revista da Faculdade de Direito UFPR**. Curitiba, PR, v. 61, n. 1, p. 87-113, abr. 2016. Disponível em: <http://revistas.ufpr.br/direito/article/view/43787>. Acesso em: 28 jun. 2017.
- CORDEIRO, Wolney de Macedo. O controle de convencionalidade e Reforma Trabalhista: Adequação da Lei 13.467, de 13/07/2017 aos padrões regulatórios da Organização Internacional do Trabalho. *In*: MAIA, Luciano Mariz; LIRA, Yulgan (org.). **Controle de convencionalidade**: temas aprofundados. Salvador: Juspodivm, 2018, p. 377-404.
- COUTINHO, Raianne Liberal. A ausência de diálogo social verdadeiro na reforma trabalhista: participação social e constituição de 1988. **Revista dos Estudantes de Direito da Universidade de Brasília**, n. 15, p. 59-72, 29 jan. 2019. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/redunb/article/view/22372/20385>. Acesso em: 07 ago. 2020.
- DELGADO, Mauricio Godinho; DELGADO, Gabriela Neves. **A reforma trabalhista no Brasil**: com os comentários à Lei n. 13.467/2017. 2. ed. São Paulo: LTr, 2018.
- GUNTHER, Luiz Eduardo. **A OIT e o Direito do Trabalho no Brasil**. Curitiba: Jurua, 2011.
- HUZEK, Carlos Roberto. **Curso Básico de Direito Internacional Público e Privado do Trabalho**. 2. ed. São Paulo: LTr, 2011.
- MARTINS, Leonardo; MOREIRA, Thiago Oliveira. *Constitucionalidade e Convencionalidade de Atos do Poder Público*: concorrência ou hierarquia? Um contributo em face da situação jurídico constitucional brasileira.

**Anuario de Derecho Constitucional Latino Americano.** Montevideo, año XVII, p. 463-483, 2011. Disponível em: [http://www.kas.de/wf/doc/kas\\_28960-1522-4-30.pdf?111201194716](http://www.kas.de/wf/doc/kas_28960-1522-4-30.pdf?111201194716). Acesso em: 28 jun. 2017.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **O controle jurisdicional da convencionalidade das leis.** 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

MOLINA, André Araújo; MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. O controle de convencionalidade da Reforma Trabalhista. *Revista Dat@venia*, v. 9, n. 1, jan./abr. 2017, p. 34-49. Disponível em: <http://revista.uepb.edu.br/index.php/datavenia/article/view/4161-12622-1>. Acesso em: 07 ago. 2020.

PAMPLONA FILHO, Rodolfo; ROCHA, Matheus Lins. O controle de convencionalidade como mecanismo efetivador do direito humano fundamental ao trabalho: a sua aplicação no âmbito da reforma trabalhista. **Revista eletrônica do Tribunal Regional do Trabalho da Bahia.** Salvador, BA, v. 7, n. 10, p. 210-236, out. 2018. Disponível em: <https://juslaboris.tst.jus.br/handle/20.500.12178/147837>. Acesso em: 07 ago. 2020.

PIERDONÁ, Zélia Luiza. A importância da OIT para a expansão, a evolução e o aprimoramento da proteção social. *In: CAVALCANTE, Jouberto de Quadros Pessoa; VILLATORE, Marco Antônio César (coord.). Direito Internacional do Trabalho e a Organização Internacional do Trabalho: Um Debate Atual.* São Paulo: Atlas, 2015, p. 13-24.

RAMIREZ, Sérgio Garcia; SÁNCHEZ, Julieta Morales. El Control de Convencionalidad: Construcciones y dilemas. *In: CRUZ, Gerardo Eto (coord.). Treinta años de jurisdicción constitucional en el Perú.* Lima: Centro de Estudios Constitucionais, 2014, p. 621-638. t. II. Disponível em: [http://www.tc.gob.pe/tc/private/adjuntos/cec/publicaciones/publicacion/libro\\_30\\_anos\\_tomo2.pdf](http://www.tc.gob.pe/tc/private/adjuntos/cec/publicaciones/publicacion/libro_30_anos_tomo2.pdf). Acesso em: 16 ago. 2018.

- RAMOS, André de Carvalho. Pluralidade das ordens jurídicas: uma nova perspectiva na relação entre o Direito Internacional e o Direito Constitucional. **Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo**. São Paulo, p. 497-524, jan. 2012. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67955/70563>. Acesso em: 24 jan. 2018.
- TORRES, Saulo de Medeiros; SABOYA, Keity Mara Ferreira de Souza E. A aplicação do controle de convencionalidade pelo juiz brasileiro: o caso do crime de desacato. **Revista Digital Constituição e Garantia de Direitos**, v. 10, n. 1, p. 5-30, 21 jan. 2018. Disponível em: <https://periodicos.ufrn.br/constituicaoegarantiadedireitos/article/view/13458>. Acesso em: 24 jan. 2018.
- VALENTE, Nara Luiza; FOGAÇA, Vitor Hugo Bueno; SILVA, Silmara Carneiro E. A reforma trabalhista brasileira e retrocessos na garantia de direitos fundamentais do trabalhador. *Prim@ Facie*, v. 17, n. 35, p. 01-32, 25 set. 2018. Disponível em: <https://periodicos.ufpb.br/index.php/primafacie/article/view/38814>. Acesso em: 07 ago. 2020.

# AS RELAÇÕES TRABALHISTAS NO BRASIL PÓS-REFORMA TRABALHISTA E PANDEMIA DA COVID-19: INVOLUÇÃO NATURAL OU PROGRAMADA? UM ESTUDO DE CUNHO LUXEMBURGUIANO

*Felipe Cesar José Matos Rebêlo*<sup>84</sup>

## INTRODUÇÃO

As relações trabalhistas foram impactadas de forma maciça nos últimos anos. Paradoxalmente, ao aniversário da Organização Internacional do Trabalho ocorreu a justaposição de eventos que atingiram e solaparam garantias trabalhistas, fundamentais para uma situação menos aflitiva à classe trabalhadora.

Considerada a realidade brasileira, pontua-se a Reforma Trabalhista como um evento desse jaez, que encontrou complemento em seus efeitos com pandemia da Covid-19. Em virtude deste último acontecimento, de forma mais profunda as relações trabalhistas entraram em um cenário de

---

84 Doutor e Mestre em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo. Pós-Doutor em Democracia e Direitos Humanos pela Universidade de Coimbra. Advogado e professor nos cursos lato sensu em direito pela Universidade Presbiteriana Mackenzie.

recrudescimento e reflexão acerca do papel que devem assumir na globalidade vigente.

A reflexão feita, e que se perpetua no cotidiano, encara uma lógica mercantil como apta a fundamentar a forma de se encarar os direitos e deveres jurídicos advindos das relações trabalhistas, envolvidas estas por um ambiente de esfacelamento econômico. Os direitos sociais, fundamentais para a dignidade da pessoa humana são afrontados por uma perda de conteúdo quando se estabelecem programas de demissões voluntários como alternativas únicas à crise, reduções de jornadas de trabalho e de salário com o apoio do Governo Federal através de medidas provisórias, dentre outras medidas pontuais. A Reforma Trabalhista inaugurada por Michel Temer em 2017 parece encontrar um ponto de consolidação com Jair Bolsonaro, auxiliado pela pandemia de 2020.

Em virtude desse quadro, que aparenta afluir soluções para o poder econômico, em detrimento dos trabalhadores, e do próprio direito do trabalho, firma-se como problema de pesquisa do presente trabalho a seguinte questão: o recrudescimento das relações trabalhistas, mormente no Brasil, resta concluso como resultante do ápice de uma crise socioeconômica, ou se justapõe como um elemento que percorre o caminho normal do capitalismo? Como primeira hipótese de pesquisa, cabe citar a afetação negativa dos direitos sociais, principalmente os direitos trabalhistas, como um resultado lógico da crise financeira inicialmente engendrada em 2008, nos Estados Unidos da América, e que se espalhou pelo mundo, provocando por mais de uma década um cenário de estagnação econômica que exige novas formas de arregimentação produtiva para a recriação de postos de emprego e retomada econômica de forma mais independente. De outra monta, uma segunda hipótese de pesquisa entende que o recrudescimento mencionado incorpora em si a lógica do modelo capitalista, que também busca novas formas de reestruturação produtiva mais rentáveis. O cenário pandêmico serviu de auxílio às pretensões capitalistas.

Objetiva-se estudar, portanto, como os princípios basilares do direito do trabalho foram afetados diante dos acontecimentos relatados e entender, basicamente, como a Reforma Trabalhista influenciou a retirada de direitos trabalhistas, antes vistos como caros ao ordenamento jurídico. A pandemia da Covid-19 será avaliada em sua influência para esse denominador comum.

Como marco teórico, permite-se recorrer ao pensamento de Rosa Luxemburgo, principalmente no tocante a sua avaliação acerca da construção das relações trabalhistas, e de como o poder econômico instrumentaliza meios de neutralizar suas principais garantias. Em que pese Rosa Luxemburgo ter vivido ao final do século XIX e início do século XX, retrata uma visão do direito que incorpora a influência que a economia e o poder econômico especificamente considerado exercem sobre a retidão sistêmica das garantias obtidas ou almejadas pelos trabalhadores. Seus trabalhos repercutem esse viés.

Para o alcance dos objetivos relatados, inicialmente, é feita uma análise dos estudos de Rosa Luxemburgo acerca das relações de trabalho, estudos esses que se esforçam por compreender como aquelas relações são construídas, e como se flexionam perante seu relacionamento com o poder econômico desvirtuado. Em um segundo momento, há a preocupação em se compreender como as relações trabalhistas (in)evoluíram após a Reforma Trabalhista e o mundo pandêmico, momento no qual as principais disjunções do direito do trabalho contemporâneo serão avaliadas. Por fim, antes de se adentrar na conclusão, o cenário de reformas será mensurado em sua inteireza de maneira a se averiguar o grau de perenidade das inovações feitas no campo das relações trabalhistas, e como seria possível a retomada dos princípios básicos do direito do trabalho na discussão. Neste último ponto, novamente, retoma-se o pensamento de Rosa Luxemburgo à guisa de esclarecimento da questão.

O método adotado na pesquisa desenvolvida é o método hipotético-dedutivo, expresso pelo levantamento bibliográfico, confrontando-se o problema de pesquisa estipulado com as hipóteses de pesquisa inicialmente delineadas, havendo o recurso às doutrinas estrangeira e nacional como principais fontes de pesquisa. Artigos de revistas científicas também poderão ser considerados no trabalho intelectual desenvolvido.

## 1. ROSA LUXEMBURGO E A AVALIAÇÃO DAS RELAÇÕES DE TRABALHO

A compreensão das relações de trabalho sob a perspectiva de Rosa Luxemburgo passa pela leitura e interpretação de uma obra de sua autoria, intitulada *A acumulação do capital*.

Resgatando a linha de raciocínio de cunho marxista, Rosa enxerga o modo de produção capitalista na implicação do necessário reforço sobre a mais-valia como condição para o aprimoramento do sistema. Obviamente, aprimoramento de um sistema em que a exploração é o conceito de maior lume, possibilitando ao detentor dos meios de produção instrumentos que auxiliem ainda mais o reflorescimento do capitalismo.

As relações de trabalho são vistas como cabedais aptos a proporcionar o reflorescimento do capitalismo, e não somente à obtenção da reprodução constante da força de trabalho. Assim se explica essa relação de caráter caudatário dúplice pelo fato de que a concentração das forças produtivas recriou uma relação de dominação e escolha sobre as opções do assalariado dentro do mercado de trabalho. Com o auxílio do progresso técnico, aumenta-se a produção de mercadorias ou o oferecimento de serviços, diminuindo-se de forma proporcional o número de trabalhadores disponíveis, ao mesmo tempo que se pressionam os salários para baixo, com a retenção das opções empregatícias, obrigando trabalhadores a uma sujeição preconizada pela redução da faixa salarial e garantias jurídicas sociais, como alternativa viável ao desemprego.

O outro aspecto caudatário da questão se explica pela acumulação proporcionada no lucro desmedido, mais-valia que amplia seu espectro de conteúdo ao decorrer da relação mencionada. A acumulação proporciona o investimento em novas tecnologias para a coordenação da produção com maior eficiência e proporção de lucros. A eficiência não perpassa, unicamente, o conceito de ampliação da produção, como também o aprimoramento no processo de confecção e oferecimento de produtos e serviços. A mecanização, digitalização, reforço de técnicas aplicadas pela inteligência artificial atuam no sentido de afastamento da mão de obra humana, o que gera mais um pecúlio equivalente ao lucro pela poupança com mais um fator de produção. A reestruturação produtiva apresenta esse condão dúplice, tomada a concepção luxemburguiana das relações de trabalho e seus ulteriores desdobramentos.

A relação de trabalho, dessa forma, preenche o campo de manutenção das necessidades vitais do trabalhador em um nível baixíssimo de satisfação, ao mesmo tempo que se insere em uma lógica de dominação fundamental ao capitalismo, já que permite a sua reprodução ordinária, ou seja, dentro de uma rotina de práticas habituais e, em segundo plano, permite a

construção de um campo para a remodelação da produção quando se fizer necessário (LUXEMBURGO, 2018).

A relação de trabalho constitui um espectro diminuto dentro das relações globais do capitalismo, que se alastram cada vez mais ao redor do globo, em um espectro multidimensional. Abarca relações produtivas, relações de exportação, financiamento de alocações, especulação sobre o produto final, dentre outras arregimentações. As crises econômicas, dessa forma, ganham cristalização como aparas necessárias ao modo de produção, com a reestruturação produtiva ensejando uma remodelação obrigatória das relações de trabalho, com o cunho de se preservar, acima de tudo, o caráter gestor básico do capitalismo (com destaque para a mais-valia) e a possibilidade sempiterna de gerar novos investimentos em técnicas para o aprimoramento eficiente do capitalismo. O capitalismo global se supre nessa perspectiva:

Com cada progresso técnico, crescem as forças produtivas e a massa de mercadorias, mas diminui proporcionalmente o número de trabalhadores e, desse modo, o de clientes capazes de pagar. Quanto mais poderosas as forças produtivas, tanto maior o número de mãos supérfluas. Surgirá necessariamente um exército de desempregados que crescerá constantemente e pressionará os salários para baixo, dificultando ainda mais a venda. Sob o flagelo da concorrência, portanto, a economia capitalista exige que se produza cada vez mais, que ocorram crises periódicas nas quais sejam extintos métodos de produção incapazes de fazer frente à concorrência, que sejam destruídos valores capitais. Feito isso, a dança recomeça com uma maior desproporção entre as forças produtivas e a força de trabalho empregada, ou seja, o risco é maior do que antes (FROLICH, 2019, p. 165).

Ao redor das relações de trabalho, como ator que deve ser considerado necessário para o seu desenvolvimento, com fulcro em uma proteção mitigada às suas prerrogativas, os sindicatos são permitidos de forma ostensiva. De uma criminalização inicial, foram aceitos pelo ordenamento jurídico, em que pese a constante retirada de direitos e atribuições que es-



sas organizações gozavam. A Reforma Trabalhista brasileira é um exemplo nessa questão.

Para Rosa, o sindicato pode preencher um papel importante para o trabalho no seio da relação trabalhista. Uma atuação libertadora, nesse quesito, merece menção. Essa atuação se exprime pela ideia de conduzir e conscientizar o trabalhador acerca da verdadeira essência da relação de trabalho, e eivá-lo ao propício movimento revolucionário no qual esse trabalhador será o principal autor de sua emancipação frente às relações opressivas em que a relação de trabalho fornece uma amostra, relações estas caracterizadas pela espoliação e acumulação pujante.

O sindicato, junto do partido, assume essa função. Assim, não somente cumpre o papel de defesa dos direitos trabalhistas de classe, como também de sujeito que deve esclarecer e fortalecer o trabalhador à conscientização voluntária não somente de seus direitos, como também do véu que encobre a verdadeira essência das relações trabalhistas:

Não se trata aqui, evidentemente, da dissolução de toda a estrutura sindical no partido, mas da construção daquela relação natural entre a liderança da social-democracia e dos sindicatos, entre os congressos partidários e os congressos sindicais, que corresponda à relação efetiva entre o movimento operário como um todo e seu fenômeno sindical parcial. Uma guinada dessas, como não poderia deixar de ser, irá provocar forte oposição de parte dos funcionários sindicais. Mas já é tempo de que a massa trabalhadora social-democrata aprenda a expressar sua capacidade de julgamento e de ação e, assim, expor sua maturidade para as épocas de grandes lutas e grandes tarefas, em que ela, a massa, deve ser o coro ativo, as lideranças devem ser apenas as “pessoas que falam”, os tradutores da vontade da massa. O movimento sindical não é aquilo que se espelha nas ilusões inteiramente explicáveis mas equivocadas de algumas dúzias de líderes sindicais, e sim aquilo que vive na consciência da grande massa dos proletários que foram ganhos para a luta de classes. Nessa consciência, o movimento sindical é uma parte da social-democracia. “E o que ele é, ele deve ousar parecer” (LUXEMBURGO, 2017, p. 349).

A greve política, não contemplada pela jurisprudência trabalhista brasileira, encontra legalidade em Rosa Luxemburgo, por expressar o resgate de um ator fundamental para a preservação da dignidade da pessoa humana, que é o operariado ou classe dos trabalhadores, agentes que podem contestar a lógica de dominação. A manifestação via greve política, portanto, mais lata que a greve de cunho estritamente reivindicatório de direitos trabalhistas, pode cumprir importante função para aquele mister.

Nas palavras de Rosa Luxemburgo:

Porém, o movimento no seu conjunto não se orienta unicamente no sentido de uma passagem do econômico ao político, mas orienta-se também no sentido inverso. Cada uma das grandes ações políticas de massas se transforma, após ter atingido o seu apogeu, numa multiplicidade de lutas econômicas. Isso não é somente válido para cada uma das grandes greves, também o é para a revolução no seu conjunto. Quando a luta política se estende, se clarifica e intensifica, não só a luta reivindicativa continua como se estende, se organiza e se intensifica paralelamente. Há uma completa interação entre ambas (LUXEMBURGO, 2018, p. 86-87).

Trata-se da estruturação de uma dialética histórica, com o papel das massas sendo contemplado como a prática através da experiência, em que a consciência de classe conquistada gradativamente pode proporcionar o verdadeiro sucesso da luta. Os erros estão no caminho, mas a prática que se exprime como vida pode proporcionar a verdadeira libertação.

O mundo pós-Reforma Trabalhista e pós-pandemia contemplou a precarização ainda maior do trabalhador, das relações de trabalho e do direito do trabalho como arcabouço principiológico. A proliferação de entregadores de aplicativos, o desrespeito veemente à dignidade da pessoa humana desses trabalhadores, sem ignorar a situação marginal dos desempregados perante a santificação de novas tecnologias, fazem florescer a questão de como a relação de trabalho é moldada para permitir o continuísmo do capitalismo, sem esquecer a formação de um pecúlio para a sua sobrevivência. Assim como Rosa enxergava essas questões no capitalismo industrial e, posteriormente, financeiro, o capitalismo digital faz a reassunção de seus cânones, cabendo a averiguação de como seus institu-

tos poderão permanecer, e como sujeitos tais quais os sindicatos restarão atuando em um meio em que o direito do trabalho tem, cada dia mais, seus princípios protetivos afastados em prol do princípio da acumulação de dupla hélice. Talvez a reforma deva ser deixada de lado, concretizando-se o futuro pela ação autônoma, com as massas agindo e criando novas formas de sociabilidade, fundando-se uma democracia de cunho retributivo e com bojo na revolução dos trabalhadores (LOUREIRO, 2004, p. 129-130).

## 2. AS RELAÇÕES TRABALHISTAS NO BRASIL PÓS-REFORMA TRABALHISTA. O ÁPICE NO PERÍODO PANDÊMICO

As relações trabalhistas no exemplo brasileiro têm passado por um processo que, idealmente, é colocado pela oportunização de novas tecnologias como forma de alcance da eficiência. De outra ponta, é ofertada a ideia de que ao trabalhador é oferecida maior liberdade para conduzir suas próprias atividades laborativas, bem como encontrar espaço e tempo para a realização de outras atividades de cunho mais pessoal. O teletrabalho no mundo pandêmico seria uma benção no sentido proposto pelo legislador.

Todavia, o desemprego e a precarização do trabalho ilustram a realidade do ideário apresentado. Como preconiza Eugenia Sales Wagner (2018, p. 202):

Enaltecer o tempo livre que o homem deverá conquistar nos próximos anos é uma outra forma de fugir do problema. É desacompanhado dos meios de sobrevivência que o tempo livre vem sendo, predominantemente, conquistado. O sistema capitalista que se fez acompanhar da perda do mundo comum, da destruição da durabilidade do mundo, quer descartar-se, agora, da própria vida humana, como se fosse possível prosseguir, em seu movimento, longe do ciclo vital da espécie. O “desempregado”, expulso do mercado de trabalho e detentor apenas da posse do próprio corpo, não pode mais suprir as suas necessidades na esfera social. Sem um lugar no mundo, acabou expulso do ciclo vital da própria espécie, que no mundo moderno, como se viu, só se realiza em sociedade.

A terceirização ganhou reforço com a Reforma Trabalhista, inicialmente estruturada em meados de 2017 (destaque para as Leis 13.429 e 13.467/2017). Nos anos 1990, já ganhava contornos mais palpáveis, preenchendo um espaço relevante no mercado de trabalho. De acordo com Marcio Pochman (2014), no ano de 2010 a taxa de rotatividade da mão de obra terceirizada no Estado de São Paulo era de 63,6%, enquanto que no ano de 1985 era de 50,5%. A terceirização se avolumou como instituição marcante nas relações de trabalho, e que implica a afirmação de que as empresas tendem a romper os contratos de trabalho desses trabalhadores no período médio de dois anos, de acordo com as estatísticas levantadas para o Estado de São Paulo.

A taxa de sindicalização dos trabalhadores também aumentou no período compreendido, elevando-se de 0,2% em 1993 para 20% em 2003, sendo que em 2010, 1 em cada 3 trabalhadores terceirizados estava filiado a um sindicato (POCHMAN, 2014). As Reformas Trabalhistas ampliaram o espectro de atuação da terceirização, assumindo este instituto a seguinte linha limítrofe na estratificação do direito do trabalho, nos termos do art. 4º-A da Lei 6.019/1974, com redação dada pela Lei 13.429/2017:

Considera-se prestação de serviços a terceiros a transferência feita pela contratante da execução de quaisquer de suas atividades, inclusive sua atividade principal, à pessoa jurídica de direito privado prestadora de serviços que possua capacidade econômica compatível com a sua execução.

O que era exceção, passou a ser regra, sendo somente um exemplo da precarização das relações de trabalho no Brasil ao cabo dos últimos 25 anos. As reformas implicam um ápice inicial da derrocada, consolidada com a pandemia da Covid-19, traduzindo-se a relação de trabalho pelo corte de gastos ao máximo possível no que concerne ao empregador, enquanto ao trabalhador se relega uma posição de garantia mínima de estabilidade,<sup>85</sup> praticamente inexistente após o avanço de reformas, a exemplo do prestígio dado à terceirização.

O trabalhador brasileiro, estigmatizado em seus primórdios à época do Império e da Primeira República, por não compreender os caracteres

---

<sup>85</sup> Taxa de 14,5% de desempregados em fevereiro, de acordo com o IPEA (2021).

de disciplina e assiduidade necessários para o alavancamento produtivo nacional (KOWARICK, 2019), acaba sendo inserido, por meio das sucessivas reformas mencionadas, em um cenário de instrumento necessário para a manutenção do sistema econômico, preservando a capacidade de acumulação do poder econômico. O valor dos meios de produção, portanto, são almeçados em sua preservação adequada ou incremento, enquanto o valor da força de trabalho é avaliado sob sua forma de preservação mínima, descolado dos princípios constitucionais de tutela do valor trabalho. Os arts. 1º e 170 da Constituição são avaliados ao arrepio da devida interpretação constitucional.

Dentre as principais alterações implementadas pela Reforma Trabalhista, as seguintes merecem menção:

- a) Prevalência do negociado sobre o legislado, com destaque para acordos individuais;
- b) Redução de intervalos intrajornada;
- c) Enfraquecimento da capacidade coletiva de negociação;
- d) Mecanismos que inviabilizam o livre acesso de trabalhadores à Justiça do Trabalho;
- e) Remodelação no trabalho a tempo parcial;
- f) Maior especificação do teletrabalho;
- g) Terceirização da atividade-principal.

Com a prevalência do negociado sobre o legislado, o papel dos acordos coletivos e convenções coletivas do trabalho como construtores de normas jurídicas sofre restrições, atribuindo-se condição ao trabalhador individual de fixar condições de trabalho com a afetação negativa de uma negociação coletiva que poderia oferecer uma situação jurídica mais cônica e segura ao empregado. Atribui-se uma segurança jurídica de mão única ao poder econômico, ganhando folego a precarização da situação da classe trabalhadora. As matérias que não podem ser alvo de negociação, previstas no art. 611-B da CLT, representam, apenas, o mínimo previsto constitucionalmente, não cabendo ao legislador reformista alterar ou

mitigar esse rol. O princípio da irrenunciabilidade, previsto no art. 9º do diploma trabalhista, também fornece destaque à discussão.

A redução de intervalos intrajornada, de outra monta, também se encontra como um apelo pela eficiência. Esta, juntamente com o banco de horas e sua utilização em jornadas parciais, cabendo o acordo individual, realçam a tentativa de afastar o obreiro do gozo de uma vida além do trabalho, respeitados padrões mínimos e necessários de saúde no trabalho. Sob o prisma relatado, o intervalo intrajornada pode ser reduzido de 1 hora para 30 minutos (art. 444, parágrafo único cc art. 611-A, inc. III da CLT). Assim, há a presunção legal de que a presença de um diploma universitário por parte do obreiro o qualifica para a celebração de acordo individual independentemente de assistência sindical, questão totalmente deslocada da realidade. O trabalho intermitente, definido como a prestação de serviços efetivada com subordinação, sem ser contínua, e ocorrendo com alternância de períodos de prestação e inatividade, com determinação em horas, dias ou meses, encontra exponencial na lógica de redução de tempo livre do trabalhador em prol do empregador, já que aumenta a disponibilidade da força de trabalho para o capital, sem nenhuma contrapartida razoável.

O trabalho a tempo parcial, uma inovação no direito do trabalho, realizada em meados dos anos 1990 de forma a flexibilizar as normas trabalhistas em prol do empregador, encontra outra adjetivação com a Reforma, que lhe aprimora o formato, deixando de se fomentar em 25 horas semanais, para alcançar o “standard” de 30 horas semanais. Como elucidam Lima e Lima (2017, p. 33), com base em pronunciamento da Anamatra sobre a questão:

Propõe o PLC n. 38/2017 alterar a CLT para flexibilizar contratos que possibilitem pagamento abaixo do salário mínimo, passando a considerar regime de tempo parcial de trabalho (art. 58-A da CLT) aquele cuja duração seja de trinta horas semanais, sem possibilidade de horas extras semanais, ou aquele com jornada de vinte e seis horas semanais ou menos, que pode ser suplementado com mais seis horas extras semanais. Hoje a CLT fala em até vinte e cinco horas semanais, o que equivale a cerca de 57% da jornada do contrato a tempo integral (considerada a jornada semanal de 44 horas).

Com esse acréscimo de tempo de jornada nos contratos a tempo parcial, esse tipo de contratação passaria a contemplar jornadas que correspondam a até 73% da jornada admitida no contrato a tempo integral, desnaturando, ao aproximar a jornada dessas duas espécies de contrato, o próprio contrato a tempo parcial e fomentando a substituição de empregados para esse tipo de contratação.

A terceirização, ao seu lado, reforça o contingente de desempregados, que, somados aos autônomos, informais e intermitentes, auxiliam o processo de acumulação do poder econômico, através da precarização da força produtiva e das condições de trabalho, gerando um problema social e jurídico que se denota (LIMA; LIMA, 2017, p. 173):

O trabalhador brasileiro conhece os problemas da terceirização e que ela representa apenas lucro para o patrão no fim do mês. Em nada beneficia o trabalhador! O salário dos trabalhadores terceirizados é 24% menor do que o dos empregados formais, segundo o Dieese (Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos). A terceirização também provoca desemprego, sendo seu índice de rotatividade no mercado de trabalho quase o dobro dos empregados diretamente contratados (33% x 64,4%). Terceirizados trabalham 3 horas a mais por semana, em média, do que contratados diretamente. Com mais trabalhadores fazendo jornadas maiores, deve cair o número de vagas em todos os setores. Se o processo fosse inverso e os terceirizados passassem a trabalhar o mesmo número de horas que os contratados, seriam criadas 882.959 novas vagas de emprego, segundo o Dieese. A terceirização também cria uma verdadeira fábrica de acidentados no Brasil. Os trabalhadores terceirizados são prejudicados porque as empresas de menor porte não têm as mesmas condições econômicas das grandes para garantirem segurança na atividade de trabalho. Além disso, elas recebem menos cobrança para manter um padrão de segurança e saúde, equivalente ao seu porte. Na Petrobras, por exemplo, mais de 80% dos mortos em serviço entre 1995 e 2013 eram subcontratados. Os trabalhadores terceirizados são os que sofrem mais acidentes.

Por fim, restringindo-se o poder dos sindicatos, que começa com a facultatividade da contribuição sindical sem a previsão de outras formas de compensação no orçamento, diminui-se ainda o poder da célula laboral, ou seja, dos obreiros que constituem as classes de trabalhadores, através da instrumentalização de mecanismos que inibem o acesso dos mesmos à Justiça do Trabalho. Como explicam Lucia Praun e Ricardo Antunes (2020, p. 188):

*A segurança jurídica para o empresariado, noção essencial da contrarreforma, se realiza também pela tentativa de impedimento, imposta aos trabalhadores e trabalhadoras, do acesso ao recurso jurídico, a exemplo da instituição, por meio do artigo 507-B, do termo de quitação anual de obrigações trabalhistas, que avança tanto no sentido da desresponsabilização patronal como do incentivo pleno à burla dos direitos dos trabalhadores.*

Por todo o conjunto explanado, os direitos sociais restaram afetados abruptamente, cuja consolidação encontrou ainda maior contorno com a pandemia da Covid-19. Estimula-se o teletrabalho, instituto proporcionado pela Reforma Trabalhista, que assume a feição inerente a ele: trabalho sem limites, sem direito à desconexão, e alheio a qualquer proteção (MELO, 2017). As metas de produtividade, as avaliações de desempenho e a exclusão do teletrabalho do capítulo da jornada de trabalho constroem esse quadro.

Essa realidade afeta ainda mais a saúde do trabalhador, sujeito a jornadas exaustivas, e sem um ambiente de trabalho desenhado para a sua devida acomodação física. Em somatório a essa inflexão na flexibilização das normas trabalhistas, referendou-se o serviço de entrega de produtos ou serviços via aplicativos como outra regra em meio à pandemia, e que também significa jornadas exaustivas, mal remuneradas e que não cumprem as normas básicas de segurança e medicina do trabalho. A indústria 4.0 encontra esplendor com a uberização ou plataformização. Apesar das greves verificadas no setor, é observável a limitação imposta à estruturação da consciência de classe nesse caso específico:

[...] outros fatores característicos do trabalho intermediado por plataformas dificultam o aflorar da consciência de classe dos trabalha-



dores e trabalhadoras do setor: 1) a própria competição entre eles e elas, agora empreendedores e empreendedoras remunerados por produtividade; 2) o fato de que parte da classe atua apenas quando necessário para complementar sua renda; 3) a existência de poucos locais físicos de encontro dos trabalhadores e trabalhadoras das empresas plataformas; 4) o amadorismo, característico de grande parte do setor; 5) a dinâmica dos vínculos com diversos empregadores; 6) os recursos limitados a uma sobrevivência às margens do sistema (GONSALES, 2020, p. 133).

A pandemia não somente precarizou ainda mais as relações de trabalho. Ela tornou o trabalhador individualmente considerado ainda mais frágil, frágil pelo desemprego, pela redução drástica de suas condições materiais de subsistência, e pelo enfraquecimento dos canais institucionais de que dispunha para combater os abusos do poder econômico (DIEESE, 2017). A acumulação do capital, de outra forma, encontrou sua saída. As medidas provisórias 1044 e 1045 de 2021 (permitem a redução da jornada de trabalho e de salários), de autoria do presidente Jair Bolsonaro, revelam-se alternativas para que a acumulação se perpetue em níveis qualitativos apropriáveis, bem como o sistema econômico exploratório continue suas bases, e renove seus sustentáculos ao mesmo tempo. O trabalho *just in time*, o teletrabalho, dentre outras mitigações das normas trabalhistas, reforçam um novo rearranjo econômico e produtivo, característico do capitalismo, mutável através de crises e de acordo com a necessidade da busca da maior eficiência econômica.

### 3. É POSSÍVEL REVERTER REFORMAS AO CARÁTER PROTETIVO DO DIREITO DO TRABALHO?

A questão da reversão das reformas mencionadas passa por uma análise aprofundada do próprio processo político. Este apresenta ramificações intensas no que concerne ao direito do trabalho, que vem sendo cerceado em seu espectro de atuação por meio daquele campo.

A lógica de raciocínio de Rosa Luxemburgo merece ser sobejada sob este prisma. O resgate da força de sujeitos como os sindicatos inclina-se como desejável quando é fornecido prestígio a sua atuação como instrutor

dos trabalhadores acerca de seus direitos, bem como acerca da realidade em que se desenvolve o capitalismo como marco de exploração.

Nota-se uma posição de subserviência dos mais afetados pela Reforma, dado acentuado pela pandemia, em que a situação de penúria material parece contribuir com a apatia de manifestação. A própria situação de isolamento social merece ponderação sob o argumento citado.

A espontaneidade do movimento que almeja um rompimento com a situação de exploração, tal qual retratada, enseja a atuação conjunta de trabalhadores e órgãos representativos de seus interesses, como os sindicatos, de forma a que a legislação protetiva seja deliberada e aplicada como determinam a Constituição Federal de 1988, e a própria CLT.

A CLT, inclusive, consagra o princípio da proteção e o princípio da irrenunciabilidade de direitos como marcos da sistemática trabalhista, que restaram afastados materialmente pelas sucessivas reformas legislativas empreendidas a partir da década de 1990. O valor social do trabalho constitui-se um dos pilares da lógica constitucional, que não pode ser negligenciado, e deve ser interpretado de forma harmônica à base principiológica do direito do trabalho.

Assim, uma primeira forma de reversão ao quadro mencionado passa pela ideia de remodelação legislativa de acordo com os cânones citados. Apesar da reforma não se coadunar com o pensamento luxemburguiano, pode ser oposta como uma primeira válvula de escape ao solapamento de direitos trabalhistas, com enfoque nos direitos sociais. O fortalecimento das bases neoliberais, no entanto, inibe o pensamento positivo acerca desse enfoque.

De outra forma, a utilização das armas que a legislação ainda permite ao trabalhador pode se dar de forma mais eficiente na busca da proteção desejada. Os entregadores de alimentos, que operam por meio de aplicativos, realizaram greves não somente no Brasil, como em outras partes do mundo, revelando a possibilidade de uso desse instituto jurídico como instrumento de preservação de um conteúdo mínimo de direitos. Sob este último diapasão, cabe enfatizar que a jurisprudência brasileira ainda tende a vedar a greve de cunho político, em que pesem vozes na doutrina pela sua admissão, como é o caso de José Afonso da Silva (2015).

No entanto, cabe reforçar que uma reversão nessa estrutura encontra necessidade de modificações em suas raízes mais profundas. A própria

estrutura do capitalismo, cíclico em sua curvatura, e que se reabastece, como apontam os argumentos de Rosa Luxemburgo, sustenta a precarização e a subordinação social ainda mais assídua dos trabalhadores.

Alterações legislativas e instrumentos dos trabalhadores de luta por direitos, por mais efetivos que sejam, não mudam a sistemática capitalista, que também resta consagrada na ordem constitucional, apesar dos dispositivos previstos no capítulo da ordem econômica da Constituição de 1988. A atuação espontânea e tenaz dos trabalhadores, perante a realidade adversa, revela-se sob o enfoque doutrinário dado a maneira de contestar a exploração, bem como de direcionar uma nova forma de sistematização da sociedade, largando a democracia formal para uma democracia efetivamente material.

A reversão, portanto, das reformas que tutelam o caráter protetivo do direito do trabalho é possível. No entanto, o caráter temporário dessa reversão também é plenamente possível, visto que as coordenações produtivas são voláteis ao interesse do modo de produção capitalista. E, cumpre asseverar, o campo político permanece extremamente permeável a essa influência, uma vez presente o conceito de que o Estado é necessário para a sua atuação.

## CONCLUSÕES

A situação a qual foi relegada a aplicação dos direitos trabalhistas, bem como dos direitos sociais, pode ser avaliada como uma resultante própria do capitalismo, em que a crise de 2008, bem como a reestruturação produtiva através do mundo pandêmico, podem ser enxergados como elementos constituintes.

Rosa Luxemburgo e sua reflexão podem ser reavivados como instrumentos de combate aos retrocessos relatados. O combate citado perpassa a devida introspecção acerca da realidade factual de reprodução do capitalismo e, inicialmente, dentro de uma moldura jurídica, de reativação dos princípios protetivos do direito do trabalho, bem como da valorização social do trabalho humano, como imperativos de aplicação pelo ordenamento jurídico, em detrimento do poder econômico lesivo.

Considerada a abordagem em um cenário que não adentra a revolução, Luxemburgo pode lecionar pela conscientização das massas

acerca da exploração, cabendo aos atores envolvidos o impulso para que os poderes da República busquem a materialização de um constitucionalismo social.

## REFERÊNCIAS

- DIEESE – Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos. **A reforma trabalhista e os impactos para as relações de trabalho no Brasil**. Nota técnica n. 178, maio 2017. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/notatecnica/2017/notaTec178reformaTrabalhista.html> Acesso em: 21.06.2021.
- FROLICH, Paul. **Rosa Luxemburgo**: biografia. São Paulo: Boitempo, 2019.
- GONSALES, Marco. Indústria 4.0: empresas plataformas, consentimento e resistência. *In*: ANTUNES, Ricardo (org.). **Uberização, trabalho digital e indústria 4.0**. São Paulo: Boitempo, 2020.
- IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Estudo do Ipea mostra que impacto da pandemia foi maior para trabalhadores jovens e menos escolarizados**. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=37769&catid=3&Itemid=3](https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=37769&catid=3&Itemid=3). Acesso em: 21.06.2021.
- KOWARICK, Lúcio. **Trabalho e vadiagem**: a origem do trabalho livre no Brasil. 3. ed. São Paulo: Editora 34, 2019.
- LIMA, Francisco Melton Marques de; LIMA, Francisco Pérciles Rodrigues Marques de. **Reforma Trabalhista**: entenda ponto por ponto. São Paulo: LTr, 2017.
- LOUREIRO, Isabel Maria. **Rosa Luxemburg**: os dilemas da ação revolucionária. 2. ed. São Paulo: Editora Unesp, 2004.
- LUXEMBURGO, Rosa. A acumulação do capital. *In*: LOUREIRO, Isabel (org.). **Rosa Luxemburgo e o protagonismo das lutas de massa**. São Paulo: Expressão Popular, 2018.

- LUXEMBURGO, Rosa. Greve de massas, partido e sindicatos. *In*: LOUREIRO, Isabel (org.). **Rosa Luxemburgo e o protagonismo das lutas de massa**. São Paulo: Expressão Popular, 2018.
- LUXEMBURGO, Rosa. Greve de massas, partido e sindicatos. *In*: LOUREIRO, Isabel. **Rosa Luxemburgo: textos escolhidos (1899-1914)**. 2. ed. São Paulo: Editora Unesp, 2017. v. I.
- MELO, Geraldo Magela. **O teletrabalho na nova CLT**. Associação dos Magistrados da Justiça do Trabalho. Disponível em: <https://www.anamatra.org.br/artigos/25552-o-teletrabalho-na-nova-clt>. Acesso em: 14.06.2021.
- POCHMANN, Marcio. **Nova classe média?** O trabalho na base da pirâmide social brasileira. São Paulo: Boitempo, 2012.
- PRAUN, Luci; ANTUNES, Ricardo. A demolição dos direitos do trabalho na era do capitalismo informacional-digital. *In*: ANTUNES, Ricardo (org.). **Uberização, trabalho digital e indústria 4.0**. São Paulo: Boitempo, 2020.
- SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 38. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.
- WAGNER, Eugênia Sales. **Hannah Arendt & Karl Marx: o mundo do trabalho**. 3. ed. Cotia: Ateliê Editorial, 2018.

# DISPENSA COLETIVA E NEGOCIAÇÃO COLETIVA PRÉVIA: UM OLHAR PARA ALÉM DO ART. 477-A DA CLT

*Jefferson Luiz Maciel Rodrigues*<sup>86</sup>

## INTRODUÇÃO

O pedido de vista do Min. Dias Toffoli, na sessão plenária do dia 25 de maio de 2021 do Supremo Tribunal Federal, suspendeu o julgamento do Recurso Extraordinário n. 999.435, no qual se discute a constitucionalidade da exigência de negociação coletiva prévia como pressuposto de validade para a dispensa coletiva de trabalhadores.

Não obstante a importância do debate, chamou a atenção a imediata reação de surpresa, de parte da comunidade jurídica,<sup>87</sup> frente o dissenso na Corte sobre o tema. O placar, provisório, mostrou-se apertado, sendo três votos contra a necessidade de negociação coletiva prévia e dois a favor.

Para alguns, o art. 477-A da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), incluído pela Lei n. 13.467/2017, já teria, há muito, apontado para a desnecessidade de negociação coletiva no caso das dispensas coletivas. Assim, não haveria qualquer sentido o dissenso na Corte e quanto ao julgado em andamento.

---

<sup>86</sup> Procurador do Ministério Público do Trabalho no Rio de Janeiro. Pós-graduado (Especialização lato-sensu) em Direito e Processo do Trabalho.

<sup>87</sup> Entrevistas ao site CONJUR logo após a interrupção do julgamento no STF. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-mai-20/pedido-vista-toffoli-suspende-julgamento-demissao-massa-negociacao-coletiva>. Acesso em: 21 de junho de 2021.

O objetivo deste artigo é analisar o quanto a falta de compreensão sobre um fato social e a imprecisão em relação a institutos jurídicos contribuem para a inadequada interpretação de uma norma, no caso o art. 477-A da CLT. E, ainda, se discutirá a juridicidade da negociação coletiva prévia na hipótese de dispensa coletiva de trabalhadores para além do art. 477-A da Consolidação das Leis do Trabalho.

Na primeira parte, será analisada a distinção factual entre dispensa individual e dispensa coletiva de trabalhadores e suas repercussões socioeconômicas.

Em seguida, se revelará o porquê o art. 477-A da CLT não exclui a negociação coletiva prévia como pressuposto procedimental à dispensa coletiva. Nesse ponto, será abordada a ambivalência e a imprecisão da pretendida equiparação legal. E ainda será feita a distinção entre autorização sindical e diálogo social e, ademais, entre norma coletiva e negociação coletiva, desnudando-se a atecnia do retrocitado artigo de lei.

Ao final, se demonstrará como a questão se resolve à luz da própria Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), porém com a incidência de outro artigo e que invoca a solução jurídica do direito comparado, uma vez alinhado às normas oriundas da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e à Constituição Federal de 1988 (CF/88).

## 1. DISPENSA COLETIVA, PROTEÇÃO SOCIAL E IMPACTO SOCIOECONÔMICO

Imagine-se perguntar a um engenheiro florestal se as consequências ambientais de arrancar uma única árvore e de derrubar a metade de uma floresta se equipariam para todos os fins.

A resposta negativa parece tão clara que talvez a pergunta jamais seja feita. Em regra, ninguém gosta de ser reconhecido como indivíduo que nega a obviedade.

Se a compreensão da realidade se revela como um pressuposto, lógico, no campo das ciências exatas, como a Engenharia, difícil conceber por que algumas vezes essa prática se esvai no plano das ciências sociais, particularmente o Direito.

Tal como no exemplo ambiental, a dispensa individual e a dispensa coletiva de trabalhadores são fatos distintos. A dispensa coletiva de traba-

lhadores é muito mais que o somatório aritmético, desprezioso e desconectado de dispensas individuais.

Isso porque, bem mais que os indivíduos diretamente atingidos, a coletividade da ação, em sua dimensão circular, prejudica trabalhadores, famílias, a cadeia produtiva do entorno, a dinâmica socioeconômica da localidade, região, comunidades, por vezes atingindo aspectos setoriais e até nacionais da economia.

Da mesma forma que não há como negar que uma nova empresa modifica o cenário de uma região e nesse sentido há interesse social envolvido, com ações preparatórias, a exemplo de asfaltamento, saneamento, moradias, postos de saúde, escolas etc.; a mesma preocupação social existe quando do reverso, na hipótese de dispensa coletiva.

O encerramento de um empreendimento econômico, portanto, gera tamanha preocupação em razão da retração coletiva de mão de obra que impacta no ambiente socioeconômico.<sup>88</sup>

Portanto, é justo, socialmente compreensível e oportuno que os trabalhadores tenham a possibilidade de participar da discussão a respeito desse processo, inclusive contribuindo com experiência, reflexões e ações que doravante permitam a reversão ou a atenuação da medida mais gravosa inicialmente idealizada pelo empregador.<sup>89</sup>

Extrapolando os muros dos estabelecimentos empresariais, com prejudiciais efeitos à própria comunidade do entorno, a dispensa coletiva de trabalhadores aciona um alerta a muitas nações, colimando, de um lado, a tomada de medidas de promoção social e, de outro, a manutenção do equilíbrio necessário e que é pressuposto ao desenvolvimento eficiente do próprio sistema capitalista.

Nesse contexto, países que prezam pela estabilidade do seu modelo socioeconômico não se descuidam de tratar a dispensa coletiva como um fato que esteja no âmbito do interesse social, submetendo, para tanto,

---

88 Reportagem disponível em: <https://g1.globo.com/fantastico/noticia/2021/01/17/conheca-as-historias-por-tras-do-fechamento-da-ford-no-brasil.ghtml>. Acesso em: 20 de junho de 2021.

89 Diversas medidas podem ser adotadas, em uma negociação coletiva, como alternativa à dispensa coletiva, a exemplo: flexibilização de jornada, redução de jornada, adoção de banco de horas, férias coletivas, licenças, revisão temporária de direitos etc.



eventual desejo empresarial e aparentemente particular<sup>90</sup> ao diálogo social prévio com entidades que representam os trabalhadores e com vistas a encontrar soluções que possam evitar a extremada medida ou, não sendo possível, amenizar as suas consequências.<sup>91</sup>

De acordo com dados da Organização Internacional do Trabalho (OIT),<sup>92</sup> 81,6% (oitenta e um, virgula seis por cento) dos países já dispõem de normas que tratam da dispensa coletiva, podendo-se citar, de forma exemplificativa, Portugal,<sup>93</sup> Espanha,<sup>94</sup> Itália,<sup>95</sup> França,<sup>96</sup> Alemanha,<sup>97</sup> Argentina,<sup>98</sup> Peru,<sup>99</sup> México<sup>100</sup> e Angola.<sup>101</sup> A União Europeia,<sup>102</sup> já na década de 1970, passou a estabelecer parâmetros para a dispensa coletiva.

---

90 A CLT, no artigo 8º, é clara em dizer que no caso de lacuna da lei o ordenamento jurídico se complementa, porém, repelindo a ideia interpretativa de prevalência do interesse particular sobre o interesse público.

91 Vide Nota Técnica n. 7 emitida pela Coordenadoria Nacional de Promoção da Liberdade Sindical e do Diálogo Social (CONALIS) do Ministério Público do Trabalho (MPT). Disponível em: [https://mpt.mp.br/pgt/publicacoes/notas-tecnicas/nota-tecnica-conalis-no-7-de-11-de-novembro-de-2020/@@display-file/arquivo\\_pdf](https://mpt.mp.br/pgt/publicacoes/notas-tecnicas/nota-tecnica-conalis-no-7-de-11-de-novembro-de-2020/@@display-file/arquivo_pdf)[https://mpt.mp.br/pgt/publicacoes/notas-tecnicas/nota-tecnica-conalis-no-7-de-11-de-novembro-de-2020/@@display-file/arquivo\\_pdf](https://mpt.mp.br/pgt/publicacoes/notas-tecnicas/nota-tecnica-conalis-no-7-de-11-de-novembro-de-2020/@@display-file/arquivo_pdf). Acesso em: 21 de junho de 2021.

92 Nota de Información de Dialogue n. 3. Oficina Internacional del Trabajo. Septiembre de 2011.

93 Código de Trabalho de Portugal – CTP.

94 Estatuto dos Trabalhadores da Espanha – ETE.

95 Lei italiana n. 223, de 23.7.1991.

96 Código do Trabalho Francês – CTF.

97 Lei de Proteção contra Demissão [PADA] – Kündigungsschutzgesetz – KSchG –, de 1969, alterada pela Emenda de 2017 e pela Lei de 14 de outubro de 2020.

98 Lei nº 24.013, de 1991 – Lei do Emprego.

99 Decreto Legislativo nº 728 – Lei de Produtividade e Competitividade Laboral [LPCL], de 27 de março de 1997, modificada pela Ley n. 30367.

100 Lei Federal do Trabalho, de 1970.

101 Lei Geral do Trabalho n. 2/00 – LGTA.

102 Inicialmente adotou-se a Diretiva nº 75/129/CEE do Conselho, de 17 de fevereiro de 1975, que após foi revista pela Diretiva nº 92/56/CEE do Conselho, de 24 de junho de 1992, as quais foram revogadas e consolidadas pela Diretiva nº 98/59/CE do Conselho da União Europeia, de 20 de julho de 1998.

No Brasil, a inclusão do art. 477-A à CLT,<sup>103</sup> pela Lei nº 13.467/2017, teve como escopo alterar a jurisprudência trabalhista,<sup>104</sup> de acordo com o que projetaram os seus defensores.<sup>105</sup> Isso porque, antes desse dispositivo, a jurisprudência trabalhista se firmava pela necessidade, prévia, de negociação coletiva como pressuposto de validade das dispensas coletivas.

Contudo, não é essa a conclusão que se extrai, objetivamente, da leitura atenta ao art. 477-A da CLT.

Tal como se demonstrará, à frente, há uma aparente dissonância entre o que afirmam alguns intérpretes e o que efetivamente está previsto no art. 477-A da CLT.

## 2. O QUE NÃO SE EXTRAÍ DO ART. 477-A DA CLT

É possível, em revisões sucessivas de textos próprios, deixar-se passar equívocos que acabam por destoar a mensagem efetiva daquilo que intelectualmente se pretendia dizer.

Esse hiato entre o que está escrito e o que, de fato, se queria escrever em certa medida está na ausência de compreensão factual e teórica quanto ao tema abordado.

Não se discute que a Lei nº 13.467/2017 teve como ideário provocar a redução do padrão qualitativo das condições sociais dos trabalhadores brasileiros, tendo como uma de suas estratégias enfraquecer a defesa dos trabalhadores por intermédio dos sindicatos.<sup>106</sup>

---

103 Art. 477-A da CLT: “As dispensas imotivadas individuais, plúrimas ou coletivas equiparam-se para todos os fins, não havendo necessidade de autorização prévia de entidade sindical ou de celebração de convenção coletiva de trabalho para a sua efetivação.

104 O Tribunal Superior do Trabalho havia firmado jurisprudência pela necessidade de negociação coletiva prévia para a validade de dispensas coletivas nos autos do EDRODC – 30900-12.2009.5.15.0000 e que ficou conhecido como “caso Embraer”.

105 O Min. Ives Gandra, do Tribunal Superior do Trabalho, por exemplo, foi um grande defensor da reforma trabalhista de 2017. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/507816-presidente-do-tst-defende-reforma-para-diminuir-litigios/>. Acesso em: 21 de junho de 2021.

106 Um exemplo é a extinção, abrupta, da receita sindical, reduzindo a capacidade de ação dos sindicatos.

No entanto, em que pese esse desejo do legislador e de seus defensores, consciente ou inconsciente, fato é que a norma pronta, editada, deve ser interpretada sob a perspectiva do que efetivamente se diz e em um contexto exegético objetivo e sistemático.

## 2.1. EQUIPARAÇÃO AMBIVALENTE E, PORTANTO, INCONCLUSA

O art. 477-A da CLT, inicia-se afirmando que “As dispensas imotivadas individuais, plúrimas ou coletivas equiparam-se para todos os fins”. Para alguns intérpretes,<sup>107</sup> tal equiparação legal, por consequência lógica, afastou a negociação coletiva prévia nos casos de dispensas coletivas porque tal pressuposto inexistente nas dispensas individuais.

Essa interpretação atribuída ao referido dispositivo, com todas as vênias, é uma distopia da realidade, seja factual ou jurídica.

Já se disse alhures que, sob o aspecto factual, a dispensa coletiva difere da dispensa individual, pois são institutos distintos, com impactos socioeconômicos com dimensões diferentes.

Por outro lado, sob a perspectiva jurídica, não se haveria de falar em negociação coletiva no caso de dispensa individual, pois nesta última inexistente conflito coletivo.

Se não bastasse, mesmo que a lei diga hoje que a água e o vinho se equiparam, isso não significa transmudar as suas substâncias e nem os seus efeitos para o organismo humano, após cada ingestão.

Além disso, a equiparação tem necessariamente duas faces. Portanto, dizer que dispensa individual é o mesmo que dispensa coletiva é também dizer que dispensa coletiva é o mesmo que dispensa individual. Assim, por uma lógica ambivalente, se a análise de todo ordenamento jurídico determinar conclusão de que há obrigatoriedade, sim, de negociação coletiva prévia, diante da possibilidade de dispensas coletivas, poder-se-á igualmente concluir, como consequência lógica, que esse dispositivo pôs fim à despedida arbitrária no caso das dispensas individuais. Logo, ao final, a equiparação pretendida torna-se ambivalente e, por isso, inconclusa.

---

107 Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/opiniao/2021/05/empresas-devem-ter-o-direito-de-demitir-em-massa-sem-negociacao-coletiva-sim.shtml>. Acesso em: 22 de junho de 2021.

Nesse contexto, no Brasil, a Constituição Federal de 1988, no art. 7º, inciso I,<sup>108</sup> mesmo no caso de dispensas individuais, trouxe o gene da proteção social contra as dispensas arbitrárias.<sup>109</sup>

Tal prescrição, expressa na Constituição Federal de 1988, não pode ser considerada um nada jurídico. O preceito tem potencial a orientar o intérprete minimamente à reflexão no sentido de que se nas dispensas individuais se acena o caminho da proteção contra as dispensas arbitrárias, com mais razão nas dispensas coletivas, afastando, nesse último caso, a prevalência de um poder potestativo automático, unilateral e absoluto.

Tecnicamente, o inciso I do art. 7º da Constituição Federal de 1988 se classifica como norma de eficácia limitada, eis que pendente a lei complementar. A respeito desse tipo de norma, importante destacar as considerações de Luís Roberto Barroso:

[...] normas de eficácia limitada são as que não receberam do constituinte normatividade suficiente para sua aplicação, o qual deixou ao legislador ordinário a tarefa de completar a regulamentação das matérias nelas traçadas em princípio ou esquema. Estas normas, contudo, ao contrário do que ocorria com as ditas não autoaplicáveis, não são completamente desprovidas de normatividade. **Pelo contrário, são capazes de surtir uma série de efeitos, revogando as normas infraconstitucionais anteriores com elas incompatíveis, constituindo parâmetro para a declaração da inconstitucionalidade por ação e por omissão, e fornecendo conteúdo material para a interpretação das demais normas que compõem o sistema constitucional.**<sup>110</sup> (Grifos)

---

108 Artigo 7º, caput, e inciso I, CF/88: “São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais (...) I- relação de emprego protegida contra despedida arbitrária ou sem justa causa, nos termos da lei complementar, que preverá indenização compensatória, dentre outros direitos.”

109 O conceito de despedida arbitrária está presente no art. 165 da CLT. Não se trata de garantia de emprego ao trabalhador, mas sim de o empregador, para dispensá-lo, ter que motivar, expressamente, deduzindo claramente as razões para tal ato e que podem ser de ordem técnica, econômica ou financeira.

110 BARROSO, Luís Roberto. Curso de Direito Constitucional Contemporâneo – Os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 251.

Nessa toada, revela-se importante também resgatar o projeto de sociedade escrito em relevo na Constituição Federal de 1988, fundado na harmonia, e não na supremacia, entre os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa.<sup>111</sup> Salta aos olhos, ainda, a consciência da República Federativa do Brasil que, diante das mazelas sociais,<sup>112</sup> não fecha os olhos e, ao revés, empondera o Estado em prol da superação e por uma sociedade mais livre, justa e solidária.<sup>113</sup> A ordem econômica,<sup>114</sup> no mesmo tom, se escora pela concertação valorativa do trabalho humano ao lado da livre iniciativa e com vistas a assegurar a todos a existência digna, conforme os ditames da justiça social (art. 170, caput, CF/88). Nessa trilha, imperioso observar os princípios da função social da propriedade, da redução das desigualdades regionais e sociais e da busca pelo pleno emprego (art. 170, incisos III, VII e VIII c/c art. 5º, XXIII), nortes primordiais para que a ordem social se estruture com base no primado do trabalho e alcance, como objetivos, o bem-estar e a justiça sociais (art. 193 CF/88).

## 2.2. INEXISTE AUTORIZAÇÃO SINDICAL E SIM DIÁLOGO SOCIAL

Outra dissonância da realidade, factual e jurídica, está na expressão que alude à desnecessidade de “autorização prévia de entidade sindical” (art. 477-A CLT).

Autorizar ou não autorizar os empregadores jamais foi atividade dos sindicatos.

Não é o papel das entidades sindicais (art. 8º, III da CF/88), nas dispensas coletivas, simplesmente anuir, chancelar, permitir, concordar, assentir, admitir ou não com atos empresariais. Aliás, sindicato que chancela vontade patronal pratica conduta antissindical e, portanto, viola a Convenção nº 98 da Organização Internacional do Trabalho (OIT).

A altivez fixada pela Constituição Federal de 1988 aos sindicatos (art. 8º, III), na defesa dos trabalhadores e acrescida da ideia de concertação

---

111 Art. 1º, inciso IV da CF/88.

112 Art. 3º, inciso III da CF/88.

113 Art. 3º, inciso I da CF/88.

114 Art. 170, III, caput, da CF/88.

social entre trabalho e capital (art. 1º, IV), outorga às entidades sindicais a missão de contribuir, com o diálogo social prévio à dispensa coletiva, para a busca de pontos de confluência e com vistas a manutenção da paz social e a construção de uma sociedade mais justa e solidária (art. 3º, I, CF/88).

O diálogo social prévio entre a empresa e o sindicato, frente a uma possível dispensa coletiva, tem como objetivo acrescer capacidade de construção criativa ante a complexidade factual e com forte transcendência social a ser enfrentada.

Isso não é estranho à relação capital e trabalho, nos diversos pontos de tensão, à luz da Constituição Federal (art. 7º, incisos VI, XIII, XIV). Ao contrário, é ideia de normalização de atos unilaterais, autocráticos, potestativos, no caso das dispensas coletivas, é que não encontra ressonância no projeto de sociedade escrito na Constituição<sup>115</sup> vigente, revelando nítida herança cultural subliminar de um país com largo histórico autoritário<sup>116</sup> e escravagista e que se projeta, nas relações de trabalho, não só quanto à existência do diálogo social senão também sob a sua substância.<sup>117</sup>

Importante destacar ainda que a moderna teoria que se debruça sobre a solução de conflitos,<sup>118</sup> em uma sociedade de massas, compreende o diálogo como um processo que objetiva o conhecimento, o reconhecimento, a construção coletiva que analise posições, visões de mundo e, assim,

---

115 É fundamental ressaltar novamente que mesmo nas dispensas individuais, em que as repercussões sociais são menores, o Constituinte projetou a contenção da dispensa arbitrária (art. 7º, I).

116 “Manda quem pode, obedece quem tem juízo”. Eis um provérbio muito comum no Brasil e que revela e normaliza, no subconsciente coletivo, a expressão do poder nas diversas organizações.

117 A história do Brasil retrata um dado objetivo e comparativamente impactante: de 1530 a 1888 viveu-se 358 anos em um regime escravocrata fundado em um modelo econômico que concebia o trabalho humano sob a perspectiva da sujeição, da relação autoritária no encaminhamento de decisões com potencial diretivo. Passados 133 anos, olhando para trás e observando que o país sequer percorreu a metade do tempo do regime pretérito, resta possível intuir o quanto as relações sociais, ainda hoje, encontram-se fixadas, no subconsciente coletivo, pelas invisíveis amarras do arbítrio e pela reserva do diálogo somente àqueles que se encontram na mesma hierarquia de grupos sociais.

118 Sobre o tema, indica-se a leitura do Manual de Mediação Judicial do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2015/06/f247f-5ce60df2774c59d6e2dddbfec54.pdf>.

impulsione o consenso, permitido a construção da paz social. Diálogo,<sup>119</sup> portanto, pressupõe dialética, reflexão construtiva, e não se confunde com o mero debate e muito menos com a ideia de que uma das partes deve impor uma determinada proposição como meio a atender a um dado interesse.

### 2.3. NORMA COLETIVA NÃO SE CONFUNDE COM NEGOCIAÇÃO COLETIVA

Por fim, ainda quanto ao art. 477-A da CLT, ao dizer que as dispensas coletivas não pressupõem a “celebração de convenção coletiva de trabalho ou acordo coletivo de trabalho para a sua efetivação”, em nada se altera a realidade. Cuida-se, em verdade, de uma atecnia grave, embora sociologicamente compreensível.

Um país com uma larga herança cultural escravagista, de mais de trezentos e cinquenta anos, e, portanto, autoritária nas relações de trabalho, carrega cicatrizes profundas no subconsciente coletivo.

Nesse contexto, diálogo social entre patrão e empregado passa a ser algo tão disforme, tão inconscientemente estranho às relações de trabalho que é, por vezes, intelectualmente compreendido como um favor ou um elemento jurídico não autônomo.

Guardadas as devidas proporções, seria conceber que uma vez desnecessário o instrumento contratual, se acabaria com a necessidade ou a possibilidade de haver contrato, consenso e, ainda, diálogo entre as partes.

Aliás, com frequência, as negociações relacionadas a dispensas coletivas não se encerram com a celebração de uma convenção ou acordo coletivo, que seria de resto providência inútil quando, por exemplo, a empresa está encerrando atividades em determinada unidade. As negociações costumam envolver a concessão de benefícios aos trabalhadores demitidos, a reversão de parte das demissões, o aproveitamento dos trabalhadores em outras unidades etc., ou seja, redundam em ações concretas, e não em uma norma coletiva que irá disciplinar situações jurídicas futuras.

---

119 Interessante e contraditório seria o Poder Judiciário brasileiro se preocupar com a mediação de conflitos e, não obstante, no caso das dispensas coletivas, decidir que, diante de um conflito coletivo decorrente dessa natureza, não haveria necessidade de diálogo prévio entre trabalhadores e empregador.

Diálogo social ou negociação coletiva são instrumentos autônomos e que não se confundem com um de seus possíveis produtos, as normas coletivas (art. 611 da CLT).

Da negociação coletiva entre patrão e empregado pode, obviamente, resultar instrumentos diversos, judiciais e/ou extrajudiciais, capazes de consolidar o consenso entre a empresa e a entidade sindical, inclusive se utilizando da mediação e da arbitragem.

Assim, afirmar a desnecessidade do acordo ou convenção coletiva não é elemento capaz de excluir a necessidade, prévia, de diálogo social, no caso das dispensas coletivas, pelo que se conclui, com todo o exposto, que o art. 477-A da CLT, na hipótese de a empresa vislumbrar dispensa coletiva de trabalhadores, definitivamente não afastou a necessidade de negociação coletiva, prévia, com as entidades sindicais.

Posto isso, passe-se a analisar a regra de conexão prevista no art. 8º da CLT e que permite extrair juridicidade da negociação coletiva prévia como pressuposto procedimental à dispensa coletiva.

### 3. A REGRA DE CONEXÃO DO ART. 8º DA CLT E A NEGOCIAÇÃO COLETIVA

Demonstrado que o art. 477-A, da CLT, em verdade, não exclui a interpretação jurídica<sup>120</sup> quanto à necessidade, prévia, de negociação coletiva com as entidades sindicais, analisar-se-á, neste outro passo, o outro lado da moeda.

A questão a se responder, neste ponto, é donde se extrai a normatividade jurídica a obrigar o empregador, frente à possibilidade de uma dispensa coletiva, a negociar, previamente, com o sindicato profissional, pois ninguém é obrigado a fazer algo senão em virtude de lei (art. 5º, inciso I, da CF/88).

Desde logo é importante esclarecer que a expressão “lei” (art. 5º, inciso I, da CF/88) refere-se à norma, donde se incluem obviamente tanto

---

120 Para além da ineficiência técnica do art. 477-A da CLT, o arquétipo constitucional brasileiro não se alinha a essa prescrição autoritária de subjugação do trabalho ao capital (art. 1º, IV). Ademais, extrai-se normatividade jurídica suficiente do art. 7º, I, de forma a não se admitir no caso mais gravoso, tal seja nas dispensas coletivas, o exercício de um arbítrio empresarial.



a Constituição Federal de 1988 (art. 5º, parágrafo 1º da CF/88) quanto as normas internacionais integradas ao ordenamento jurídico nacional (art. 5º, parágrafos 2º e 3º da CF/88).

Nesse passo, na falta de disposições legais e contratuais,<sup>121</sup> incide o art. 8º da CLT,<sup>122</sup> que abre espaço para o preenchimento da lacuna pelo direito comparado cuja preocupação com o tema já se demonstrou, com as múltiplas razões de proteção social e macroeconômica, neste artigo.

Essa prescrição da negociação coletiva prévia, como pressuposto à dispensa coletiva, se extrai do próprio norte da Constituição Federal de 1988, pois esta indica imprescindibilidade do diálogo social prévio com as entidades sindicais, pela negociação coletiva (art. 7º, VI, XIII, XIV, XXVI, da CF/88), em todos os casos em que as questões trabalhistas transcendam as relações individuais de trabalho e que têm repercussão coletiva.

Há, portanto, um caminho natural norteado pela Constituição Federal de 1988 e que, portanto, acolhe o direito comparado nesse sentido, posto que a ideia de privilegiar a concertação social prévia, nas relações de trabalho, se alinha ao projeto Constitucional brasileiro (artigos 1º, III, IV, 6º, 7º, I, XXVI, 8º, III, VI, 170, *caput*, III e VIII, 193).

Se não bastasse, o Estado brasileiro se obriga a preservar e garantir os direitos humanos (art. 4º, II e art. 5º, parágrafos 3º e 4º, CF/88) e os recepciona como normas com caráter suprallegal,<sup>123</sup> ainda que não ratificados pelo rito das emendas constitucionais (art. 5º, parágrafo 3º, CF/88).

---

121 O dever jurídico advém não só da lei, senão também da vontade. Assim, com espeque ainda na boa-fé objetiva e na função social do contrato, extrai-se que a empresa pode se obrigar ao diálogo social prévio diante da possibilidade de dispensa coletiva. Dessa forma, tem-se declarações públicas, compromissos éticos, contratos, códigos empresariais com políticas socioambientais, normas de “compliance”, pactos setoriais econômicos, compromissos quando do recebimento de financiamentos públicos ou incentivos e/ou renúncias fiscais, cláusulas sociais decorrentes de adesões a programas governamentais e de acordos marco globais. Nesse sentido, vide a Nota Técnica n. 7 emitida pela CONALIS e já referenciada neste artigo.

122 Art. 8º - As autoridades administrativas e a Justiça do Trabalho, na falta de disposições legais ou contratuais, decidirão, conforme o caso, pela jurisprudência, por analogia, por equidade e outros princípios e normas gerais de direito, principalmente do direito do trabalho, e, ainda, de acordo com os usos e costumes, o direito comparado, mas sempre de maneira que nenhum interesse de classe ou particular prevaleça sobre o interesse público.

123 Essa é a decisão histórica do Supremo Tribunal Federal ocorrida em 03.12.2008 (RE

Posto isso, verifica-se que embora ainda esteja em debate<sup>124</sup> a validade da denúncia da Convenção nº 158 da OIT pelo Brasil, extrai-se da Declaração de Princípios Fundamentais no Trabalho, de 1998, a determinação de que, em que pese não ratificada alguma convenção, os Estados “têm um compromisso derivado pelo fato de pertencer à Organização”, de “respeitar, promover e tornar realidade, de boa-fé e de conformidade com a Constituição, os princípios relativos aos direitos fundamentais que são objeto dessas convenções”, dentre eles, “a liberdade sindical e o reconhecimento efetivo do direito de negociação coletiva”.

Disso resulta atribuir ao legislador e ao intérprete o dever de agir com *animus* de proteção e incentivar (não obstruir) a negociação coletiva como instrumento de solução de conflitos nas relações coletivas de trabalho<sup>125</sup> (art. 4º da Convenção n. 98; art. 5º da Convenção n. 154; e art. 13 da Convenção n. 158, todos da OIT).

Especificamente quanto à dispensa coletiva, a Recomendação n. 166 da OIT, aprovada na 68ª reunião da Conferência Internacional do Trabalho, exorta que todas as partes envolvidas (inclusive os trabalhadores) devem agir para evitar ou limitar o término das relações de trabalho (item III, 19, (1) e (2)), o que indica, mais uma vez, a participação das entidades sindicais, tal como preconiza a Carta da Organização dos Estados Americanos (art. 45, *d* e *g*).

Retomando o art. 8º, da CLT, e, assim, observando o direito comparado, verifica-se que a Carta Social do Conselho da Europa (1965), atua-

---

466.343-SP e HC 87.585-TO) e que adota o entendimento de que os tratados que tratam de direitos humanos (art. 5º, 2º da CF/88) não ratificados pelo rito do §3º, do art. 5º da CF/88 são normas hierarquicamente inferior à Constituição Federal de 1988 e, no entanto, superior à lei, daí a ideia de supralegalidade. Disso resulta, ainda, a possibilidade do chamado controle de convencionalidade sobre as leis. Há uma necessidade de adequação, como pressuposto de validade, inclusive interpretativa, da lei em relação ao tratado internacional que verse sobre direitos humanos.

124 No Brasil, a Convenção n. 158 da OIT foi aprovada pelo Decreto Legislativo n. 68, de 17.9.92, e ratificada e promulgada pelo Decreto n. 1.885, de 10.4.1996, sendo denunciada pelo Decreto n. 2.100, de 20 de dezembro de 1996. Ocorre, no entanto, que esta denúncia, sem a anuência do Parlamento, está sendo objeto de questionamento no âmbito do Supremo Tribunal Federal nos autos da ADI n. 1625, julgamento ainda sem decisão final.

125 É notória a existência de um conflito coletivo de trabalho quando da dispensa coletiva ou sua eminência.

lizada pelo Protocolo Adicional de 1988, e revista em Estrasburgo, em 3 de maio de 1996, prescreve, em sua parte I, item 29, o diálogo social nos casos de dispensa coletiva, determinando, *in verbis*, que: “Todos os trabalhadores têm o direito de serem informados e consultados nos processos de despedimentos coletivos.”

No mesmo tom, a Diretiva 98/59/CE do Conselho da União Europeia, de 20 de julho de 1998, que revogou as Diretivas nº 75/129/CEE do Conselho, de 17 de fevereiro de 1975, que havia sido alterada pela Diretiva nº 92/56/CEE do Conselho, de 24 de junho de 1992, todas relativas à aproximação das legislações dos Estados-membros respeitantes aos despedimentos coletivos, determina, sem seu artigo 2º:

1. Sempre que tencione efetuar despedimentos coletivos, a entidade patronal é obrigada a consultar em tempo útil os representantes dos trabalhadores, com o objetivo de chegar a um acordo.
2. As consultas incidirão, pelo menos, sobre as possibilidades de evitar ou de reduzir os despedimentos coletivos, bem como sobre os meios de atenuar as suas consequências recorrendo a medidas sociais de acompanhamento destinadas, nomeadamente, a auxiliar a reintegração ou reconversão dos trabalhadores despedidos.

Os Estados-membros podem prever que os representantes dos trabalhadores possam recorrer a peritos, nos termos das legislações e/ou práticas nacionais.

Igualmente, o Estatuto dos Trabalhadores da Espanha (ETE) determina que a dispensa coletiva deverá ser precedida de um período de consultas aos representantes legais dos trabalhadores.<sup>126</sup> O Código do Trabalho de Portugal (CTP) preconiza que o empregador que pretenda proceder a uma dispensa coletiva deve comunicar esta intenção por escrito aos representantes dos trabalhadores com vistas à realização de um acordo.<sup>127</sup> Na Itália, a Lei n. 223, de 23.7.1991, prescreve que a empresa que pretenda efetuar uma dispensa coletiva é obrigada a fazer uma comunicação prévia e por escrito aos representantes sindicais e à entidade profissional repre-

---

126 Art. 51, 2, ETE.

127 Art. 360 e 361 CTP.

sentativa dos trabalhadores para tratar da dispensa coletiva e alcançar um acordo sindical.<sup>128</sup> Na Argentina, a Lei de Emprego, de 1991, determina que o Ministério do Trabalho e Seguridade Social entabule a negociação coletiva entre o empregador e a respectiva entidade sindical.<sup>129</sup> Em Angola, Lei Geral do Trabalho, n. 02/00, estabelece a necessidade de comunicação e negociação com a entidade representativa de trabalhadores e intervenção dos serviços provinciais dos órgãos do Ministério de Tutela do Trabalho.<sup>130</sup> No Peru, a Lei de Produtividade e Competitividade Laboral [LPCL], de 27 de março de 1997,<sup>131</sup> dispõe que a empresa deverá estabelecer negociação com a entidade sindical representativa dos trabalhadores, além de notificar a Autoridade Administrativa do Trabalho para proceder à intermediação das negociações (arts. 47 e 48 LPCL).

Dessa forma, conclui-se pela obrigatoriedade de negociação coletiva prévia, nos casos de dispensa coletiva, em razão da incidência do art. 8º da CLT, que acolhe o direito comparado e, nesse sentido, porque a ideia de diálogo social prévio, entre capital e trabalho em prol da concertação social, é solução que efetivamente converge para o arquétipo da Constituição Federal de 1988 e das normas internacionais editadas pela Organização Internacional do Trabalho.

## CONCLUSÃO

Não é incomum existir contradição entre o que supostamente quis o legislador e o que efetivamente diz a lei e isso se atribui, em grande parte, à complexidade do mundo moderno e que se espelha nos atuais ordenamentos jurídicos.

Adite-se, ainda, no caso sob exame, o fato de, ao tempo da lei, haver a tentativa de prevalência de uma forte narrativa sobre a norma nova, sem que houvesse amadurecimento temático, reflexão mais técnica e análise holística a respeito da matéria.

---

128 Art. 4º c/c art. 24 da Lei n. 223, de 23.7.1991.

129 Art. 100, Lei de Emprego.

130 Art. 239 LGTA.

131 Decreto Legislativo nº 728.

Demonstrou-se, assim, que, sob a perspectiva factual, realística, dispensa individual e dispensa coletiva são institutos distintos e com repercussões socioeconômicas diversas, não havendo como o Direito negar a realidade.

Em seguida, após uma detida análise quanto ao art. 477-A, da CLT, observou-se que tal dispositivo, além de ambivalente e, pois, inconcluso, confunde autorização sindical com diálogo social e, ainda, norma coletiva e negociação coletiva, de forma que, com tamanha atecnia e desajuste quanto à compreensão de institutos jurídicos basilares, não se afastou a exigência de negociação coletiva prévia na hipótese de dispensa coletiva de trabalhadores.

Por fim, demonstrou-se que a regra de conexão prevista no art. 8º da CLT impõe acolher normas do direito comparado que prescrevem a imprescindibilidade do diálogo social prévio como pressuposto procedimental à dispensa coletiva dos trabalhadores e isso porque tal solução jurídica converge para a Constituição Federal de 1988 e também para normas oriundas da Organização Internacional do Trabalho.

## REFERÊNCIAS

ALEMANHA. **Lei de Proteção contra Demissão**. 1969.

ANGOLA. **Lei Geral do Trabalho**. 2000.

ARGENTINA. **Lei nº 24.013**. 1991.

BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA – CNJ. **Manual de Mediação do Conselho Nacional de Justiça – CNJ**. 2016. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2015/06/f247f5ce60df2774c59d6e2dddbfec54.pdf>. Acesso em: 20 de junho de 2021.

BRASIL. UNIÃO FEDERAL. **Código Civil**. 2002.

BRASIL. UNIÃO FEDERAL. **Consolidação das Leis do Trabalho**. 1943.

BRASIL. UNIÃO FEDERAL. **Constituição Federal**. 1988.

BRASIL. UNIÃO FEDERAL. **Lei n.13.467**. 2017.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo** – Os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. São Paulo: Saraiva, 2010.

CONHEÇA AS HISTÓRIAS POR TRÁS DO FECHAMENTO DA FORD NO BRASIL. NOTÍCIA. Disponível em: <https://g1.globo.com/fantastico/noticia/2021/01/17/conheca-as-historias-por-tras-do-fechamento-da-ford-no-brasil.ghtml>. Acesso em: 19 de junho de 2021.

CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. **Diretiva nº 98/59/CE**. 1998.

EMPRESAS DEVEM TER O DIREITO DE DEMITIR EM MASSA SEM NEGOCIAÇÃO COLETIVA? SIM. OPINIÃO. <https://www1.folha.uol.com.br/opiniaio/2021/05/empresas-devem-ter-o-direito-de-demitir-em-massa-sem-negociacao-coletiva-sim.shtml>. Acesso em: 22 de junho de 2021.

ESPANHA. **Estatuto dos Trabalhadores da Espanha – ETA**. 1995.

FRANÇA. **Código do Trabalho Francês – CTF**. 1995.

ITÁLIA. **Lei italiana n. 223**. 1991.

LIBERDADE PARA DESCONTRATAR. TOFFOLI PEDE VISTA E STF ADIA JULGAMENTO DE RE SOBRE DISPENSA COLETIVA. NOTÍCIA. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-mai-20/pedido-vista-toffoli-suspende-julgamento-demissao-massa-negociacao-coletiva>. Acesso em: 19 de junho de 2021.

MÉXICO. **Lei Federal do Trabalho**. 1970.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO. CONALIS. Nota Técnica n. 7. 2020. Disponível em: [https://mpt.mp.br/pgt/publicacoes/notas-tecnicas/nota-tecnica-conalis-no-7-de-11-de-novembro-de-2020/@@display-file/arquivo\\_pdfhttps://mpt.mp.br/pgt/publicacoes/notas-tecnicas/nota-tecnica-conalis-no-7-de-11-de-novembro-de-2020/@@display-file/arquivo\\_pdf](https://mpt.mp.br/pgt/publicacoes/notas-tecnicas/nota-tecnica-conalis-no-7-de-11-de-novembro-de-2020/@@display-file/arquivo_pdfhttps://mpt.mp.br/pgt/publicacoes/notas-tecnicas/nota-tecnica-conalis-no-7-de-11-de-novembro-de-2020/@@display-file/arquivo_pdf). Acesso em: 19 de junho de 2021.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO – OIT.  
**Convenção n. 98.** 1951.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO – OIT.  
**Convenção n. 154.** 1983.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO – OIT.  
**Convenção n. 158.** 1985.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO – OIT.  
**Declaração da OIT sobre Princípios e Direitos Fundamentais  
do Trabalho.**1998.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO – OIT.  
**Nota de Información de Dialogue n. 3. Oficina Internacional  
del Trabajo.** 2011. Disponível em: [https://www.ilo.org/wcmsp5/  
groups/public/---ed\\_dialogue/---dialogue/documents/publication/  
wcms\\_172297.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---dialogue/documents/publication/wcms_172297.pdf). Acesso em: 19 de junho de 2021.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO – OIT.  
**Recomendação n. 166.** 1982.

PERU. **Lei de Produtividade e Competitividade Laboral.** 1997.

PORTUGAL. **Código de Trabalho de Portugal – CTP.** 1966.

PRESIDENTE DO TST DEFENDE REFORMA PARA DIMINUIR LITÍGIOS. NOTÍCIA. <https://www.camara.leg.br/noticias/507816-presidente-do-tst-defende-reforma-para-diminuir-litigios/>. Acesso em: 22 de junho de 2021.

UNIÃO EUROPEIA. **Carta Social Europeia.** 1961.

# A PRESENÇA DA MULHER NA ESFERA DO DIREITO DO TRABALHO

*Ana Maria da Silva*<sup>132</sup>

## INTRODUÇÃO

Devido às reflexões causadas pela Revolução industrial e a Primeira Guerra Mundial, observou-se a importância da criação de instrumentos para estabelecer a proteção na esfera trabalhista e assim refrear as más condições de trabalho, preservando a dignidade da pessoa humana. Logo, é criada a Organização Internacional do Trabalho (OIT), em 1919, pelo Tratado de Versalhes. Organização permanente, especializada, pertencente à ONU, é constituída por países, denominados como Estados-membros, o Brasil sendo membro da organização desde 1945.

Os mecanismos jurídicos elaborados pela OIT são as convenções e as recomendações, o liame normativo contido por esses instrumentos é o Código Internacional do Trabalho, essas convenções da OIT são tidas como tratados-lei ou tratados-normativos, podendo ser ratificadas por Estados-membros da OIT, assim só passam a ter vigor interno quando estiverem em vigência em âmbito internacional.

A OIT tem como objetivo estabelecer uma padronização mínima internacional de garantias aos trabalhadores, composta por preceitos humanitários, políticos e econômicos, para a busca da justiça social, como na

---

132 Estudante de graduação em Direito e estagiária no núcleo de prática jurídica na Universidade Paulista (UNIP); voluntária no Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (UNEP).



inserção e melhoria nas condições de gênero, como presumido no preâmbulo da sua constituição: “Considerando que a paz para ser universal e duradoura deve assentar sobre a justiça social” (CONVENÇÃO OIT, 1946, p. 2).

## 1. DIREITO INTERNACIONAL DO TRABALHO E A MULHER

A mulher, como analisada historicamente por suas adversidades biológicas, sociais ou políticas, permaneceu na condição de inferioridade em relação aos homens sobre os trabalhos remunerados, pois os papéis remetidos às mulheres eram os de dona de casa, esposa e mãe, em contrapartida, ao homem, o papel de provedor da família. Com a Revolução Industrial, cresceu a exploração do trabalho da mulher devido ao desenvolvimento tecnológico e à criação das máquinas, a mão de obra feminina foi levada para as fábricas. Porém, as condições de trabalho para as mulheres eram consideradas subumanas, já que sua mão de obra era considerada mais barata, tornando-se predileção pelos empresários, que ofereciam a elas salários inferiores aos dos homens para executarem os mesmos serviços, chegavam a cumprir jornadas de trabalho de até 17 horas diárias em péssimas condições, com inferioridade salarial de até 60%.

As mulheres, além de sua longa jornada laboral, ainda eram condicionadas aos afazeres de casa, como predizemos, a dupla jornada de trabalho. Associada a nenhuma proteção relativa a essas trabalhadoras.

Estatisticamente, o número de mulheres desocupadas ainda é maior que o de homens. Por outro lado, é comum que as mulheres exerçam as atribuições do lar e, mesmo estando fora do mercado laboral, as mulheres recorrentemente desempenham funções relevantes à família e ao mercado produtivo, que não entram para as estatísticas trabalhistas (VENTURI; GODINHO, 2013, p. 504).

Com o delinear das relações histórico-sociais da humanidade, efetuadas estas concomitantemente com a evolução cultural da sociedade, verificamos a evolução da análise dos mecanismos de proteção do trabalho da mulher em âmbito internacional, vislumbrando aplicar com maior efi-

cácia os meios de proteção do trabalho feminino, objetivando-se, assim, coibir com veemência qualquer forma de discriminação, exploração ou abuso do trabalho da mulher.

## 1.1 A EXPANSÃO DOS DIREITOS TRABALHISTAS EM FACE DA MULHER

Em virtude disso, as mulheres passaram a lutar por melhores condições de trabalho, pela inserção também na vida política, econômica e social, reformando a ideia de inferioridade e incapacidade. Combinando as mudanças históricas e evoluções culturais da sociedade, podemos então constatar a evolução dos mecanismos de proteção do trabalho em razão da mulher em âmbito internacional, com o objetivo de reprimir qualquer forma de discriminação, exploração ou abuso do trabalho da mulher.

A OIT, tendo em vista tal discriminação, começou a elaborar convenções para a proteção do trabalho da mulher. As convenções observadas de nº 3 e nº 4 são de caráter proibitivo, com o escopo de resguardar a figura do adjetivo de “mulher honesta”. A primeira Convenção de nº 4 da OIT, de 28 de novembro de 1919, traz a questão do trabalho noturno das mulheres, amparando o descanso da mulher, não permitindo as árduas horas de labor. No Brasil, a ratificação de tal convenção previa, em seu artigo terceiro, uma exceção aos estabelecimentos em que só são empregados os membros de uma mesma família a possibilidade do trabalho noturno para as mulheres. Com alguns avanços, hoje o trabalho noturno da mulher já é permitido, conforme o artigo 381 da CLT.

Já a Convenção nº 3, de novembro de 1919, traz a normatização ao emprego da mulher antes e depois do parto, um direito à estabilidade provisória. O artigo 3º da Convenção proíbe a mulher de trabalhar durante seis semanas após o parto, mas prevê um benefício previdenciário de incumbência do Estado a ser pago à mulher para a sua subsistência, o que conhecemos como licença-maternidade. E ainda se assegura folga para amamentar a criança quando ela retorna ao trabalho. O auxílio-maternidade é um benefício previdenciário a ser pago pelo INSS (Instituto Nacional de Seguridade Social), mantido na esfera constitucional, disposto no art. 7º, inciso XVIII da CF/88 e art. 392 CLT. Consiste no intervalo de 120 dias de licença à gestante para ausentar-se de seu trabalho e ainda

garantir a proteção de asseguramento de não vir a ser despedida arbitrariamente por seu empregador em decorrência de sua ausência.

A Convenção de nº 100 da OIT, de junho de 1951, é alusiva à igualdade na remuneração da mão de obra masculina e feminina por trabalho de idêntico valor, visando assemelhar homens e mulheres nas relações de trabalho. A Convenção foi reexaminada pela Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher. No âmbito jurídico brasileiro, a CF/88 assimilou homens e mulheres nos direitos e deveres em esfera constitucional.

A de nº 111, de 1958, traz a igualdade de oportunidades e tratamento na relação de profissão ou emprego, coibindo a distinção, preferência ou exclusão com premissa em raça, sexo, religião, nacionalidade e opinião política.

## 2. CONVENÇÃO SOBRE A ELIMINAÇÃO DE TODAS AS FORMAS DE DISCRIMINAÇÃO CONTRA A MULHER

Indispensável a tratativa do principal documento que visa à proteção aos direitos da mulher em âmbito internacional, a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, aprovada pela Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas em 1979 e promulgação pelo Decreto nº 89.406, de 1º de fevereiro de 1984.

Tendo como objetivo a igualdade de gênero, conforme a introdução da própria Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher:

RELEMBRANDO que a discriminação contra a mulher viola os princípios da igualdade de direitos e do respeito da dignidade humana, dificulta a participação da mulher, nas mesmas condições que o homem, na vida política, social, econômica e cultural de seu país, constitui um obstáculo ao aumento do bem-estar da sociedade e da família e dificulta o pleno desenvolvimento das potencialidades da mulher para prestar serviço a seu país e à humanidade (1979, p. 1).

E em seu artigo 1º a Convenção ainda menciona:

Para os fins da presente Convenção, a expressão “discriminação contra a mulher” significará toda a distinção, exclusão ou restrição baseada no sexo e que tenha por objeto ou resultado prejudicar ou anular o reconhecimento, gozo ou exercício pela mulher, independentemente de seu estado civil, com base na igualdade do homem e da mulher, dos direitos humanos e liberdades fundamentais nos campos político, econômico, social, cultural e civil ou em qualquer outro campo (1979, p. 2).

A convenção ainda dispõe das chamadas discriminações positivas, que têm o caráter de ações afirmativas com o fito de ampliar o acesso das mulheres, que são um grupo de minorias em qualquer meio da sociedade, como no mercado de trabalho, através do conjunto de políticas públicas de modo especial e temporário para tal. Como determinado no artigo 4º da Convenção:

A adoção pelos Estados-Partes de medidas especiais de caráter temporário destinadas a acelerar a igualdade de fato entre o homem e a mulher não se considerará discriminação na forma definida nesta Convenção, mas de nenhuma maneira implicará, como consequência, a manutenção de normas desiguais ou separadas; essas medidas cessarão quando os objetivos de igualdade de oportunidade e tratamento houverem sido alcançados (1979, p. 3).

Em seu artigo 11 sistematiza o asseguramento de medidas que os Estados-membros devem adotar para o tratamento igualitário na área trabalhista, em sua alínea A (1979, p. 3): “O direito ao trabalho como direito inalienável de todo ser humano.” Os mecanismos mencionados são o direito às mesmas oportunidades de emprego, de escolher livremente sua profissão, direito à promoção e à estabilidade, o direito ao acesso à formação e à atualização profissionais tal qual a formação profissional superior e treinamento periódico. Direito à igual remuneração, inclusive benefícios, igualdade de tratamento em relação à avaliação da qualidade do trabalho, à seguridade social, proteção da saúde e à segurança nas condições de trabalho.

A segunda parte deste artigo traz então os direitos relativos à maternidade e ao casamento, proibindo a demissão por motivo de gravidez ou

licença-maternidade, e nas demissões motivadas pelo estado civil, reivindicando a implantação da licença-maternidade.

A citada convenção possui apenas três instrumentos para a manutenção e monitoramento dos direitos por eles mencionados, que são os sistemas de comunicações interestaduais, sistemática de relatórios elaborados pelos Estados-membros e o sistema de petição. Os Estados-membros têm a obrigação de elaborar um relatório de quatro em quatro anos e encaminhá-los para o Committee on the Elimination of Discrimination Against Women (CEDAW). Conforme preconiza o art. 18 da Convenção em tela:

1. Os Estados-Partes comprometem-se a submeter ao Secretário-Geral das Nações Unidas, para exame do Comitê um relatório sobre as medidas legislativas, judiciárias, administrativas ou outras que adotarem para tornarem efetivas as disposições da Convenção e dos progressos alcançados a respeito (1979, p. 8).

CEDAW é o órgão de monitoramento e sua função é a emissão de relatórios sobre a situação de cada Estado-membro com os deveres adquiridos pela Convenção, podendo ainda emitir comentários negativos, causando assim um constrangimento aos Estados-membros que porventura violem os direitos previstos na Convenção, efetuando o Power to embarrass realizado pelo Direito Internacional.

### 3. O AMBIENTE LABORAL EM SITUAÇÃO DA COVID-19 NO BRASIL PARA AS MULHERES

As conquistas acima mencionadas trouxeram por hora a igualdade formal entre homens e mulheres, não sendo essa suficiente, é essencial que se atinja a igualdade material, sendo possível através da proteção ao trabalho da mulher. O que tornou ainda mais incompreensível com o advento da pandemia da Covid-19 em todo o mundo, em que se observou a piora em relação à área trabalhista e ao desemprego concernente à mulher. Conforme afirma Jandaraci Araujo, conselheira do CIEE São Paulo em entrevista ao jornal Estadão (2021): “Além do aumento do desemprego, as mulheres se viram com uma sobrecarga de trabalho doméstico três vezes maior que a de homens.”

Um estudo apresentado pela CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe), organismo das Nações Unidas, demonstra que em 2020, 118 milhões de mulheres estavam em situação de pobreza, um total de 23 milhões a mais que em 2019. Ou seja, além do aumento do desemprego, as mulheres possuíam uma sobrecarga de trabalho doméstico três vezes maior que a de homens.

A PNAD (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios) Contínua, calculada pelo IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), mostrou que 8,5 milhões de mulheres acabaram ficando fora do mercado de trabalho no terceiro trimestre de 2020. O Caged (Cadastro Geral de Empregados e Desempregados) analisou que 897,2 mil trabalhadores perderam os seus empregos, de março a setembro de 2020, em decorrência da pandemia e isolamento social, desse número 65% são mulheres, ou seja, 588,5 mil demitidas.

As mulheres foram as mais impactadas de forma extrema pela crise da pandemia, em especial as mulheres negras, que foram demitidas por essa condição, 58% das mulheres desempregadas são negras, 40% das mulheres afirmaram que a atual situação colocou sua renda e sustento da casa em risco, maior parte das que têm essa compreensão são as mulheres negras. Entre 2019 e 2020, de acordo com o PNAD Contínua, o Brasil registrou uma queda de 10% no número de mulheres empregadas, enquanto no mesmo período a queda na quantidade de homens foi de 7,9%, mostrando uma queda de 4,2 milhões de mulheres ocupadas.

Essa condição se deve por atividades que normalmente são ocupadas por mulheres, serviços domésticos, prestação de serviços em geral e comércio foram as mais afetadas. O IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Avançada) mostra os dados dessas categorias mais afetadas. Nos trabalhos acerca de alojamento e alimentação, em que 58,3% dos profissionais são mulheres, a queda foi de 51%. Nos serviços domésticos, 85,7% dos profissionais são mulheres, o declínio foi de 46,2%. Em Educação, saúde e serviços sociais, a queda foi de 33,4%, e 76,4% dos profissionais da área são mulheres.

Outro impedimento para a manutenção laboral da mulher é a suspensão das aulas das escolas e creches, mulheres que possuem filhos menores de 10 anos foram as mais prejudicadas com esse afastamento. Em corolário à condição tradicionalmente imputada às mulheres, como a responsabili-

dade com os cuidados de filhos, idosos e pessoas com deficiência da família, estas afirmaram o aumento na necessidade de vigilância e companhia em cerca de 72% comparada anteriormente à crise. As mulheres brasileiras então passaram a cuidar de alguém durante a pandemia (em torno de 50%), de acordo com a pesquisa realizada por Gênero e Número e SOF Sempre Viva Organização Feminista.

### 3.1. AS TRABALHADORAS NA LINHA DE FRENTE DA COVID-19

As mulheres hoje representam 70% da força de trabalho em serviços de saúde, e um número superior a 80% da força de trabalho na Enfermagem, entre profissionais técnicos e enfermeiros, de acordo com dados do Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA). A enfermagem é uma profissão, em sua maioria, do gênero feminino, já que o feminino sempre esteve ligado à figura do cuidado, sejam básicos, fisiológico, emocional. No Brasil, a profissão é prevacente do gênero feminino e está na linha de frente dos cuidados com a pandemia.

Essas profissionais precisam lidar a todo instante com o risco de infecção pelo coronavírus, utilizando equipamentos de proteção individual que demandam cuidados especiais para evitar contaminações, pois elas possuem os maiores índices de contaminação entre todos os profissionais de saúde. O aumento diário da demanda de trabalho e do estresse, e ainda inseridas em um ambiente favorável a situações de vulnerabilidade física e emocional por estarem na linha de frente, mantendo os primeiros contatos, além de grande parte delas ainda viverem a chamada “dupla jornada”. Conforme relata a médica Entela Kolovani, que atende pacientes com Covid-19 no hospital de doenças infecciosas de Tirana, Albânia, à ONU Mulheres:

As enfermeiras são as verdadeiras heroínas. Elas realizam as tarefas mais difíceis e a maior parte da carga de trabalho. As enfermeiras (a maioria mulheres) são nosso maior suporte, trabalhando em turnos sem fim com equipamentos de proteção especiais, o que é muito difícil de manter e trabalhar. O trabalho delas nunca termina, desde a montagem dos leitos dos e das pacientes até a realização de te-

rapias, a realização de exames e o preenchimento de documentos. Sou muito grata a elas (2020, p. 1).

No Instituto Butantan, 71% dos pesquisadores são mulheres responsáveis pela produção da CoronaVac. Mas ainda é necessária maior participação das mulheres nos cargos de gestão para a devida representação dessas trabalhadoras como sendo de maior expressão na linha de frente contra a Covid-19. As mulheres em cargo de chefia chegam a ganhar, em média, 37% do que recebem homens em cargos iguais, elas ainda perderam espaço nesses cargos de chefias e direções, a queda foi de 24,2% contra 20,5% dos homens. Em geral, a diferenciação salarial entre homens e mulheres na área da saúde pode chegar a 28%, dados esses do IBGE.

#### 4. OS MECANISMOS DE PROTEÇÃO AO TRABALHO DA MULHER E A CONCRETIZAÇÃO DA ISONOMIA MATERIAL

As rápidas mudanças na sociedade possuem impactos de maneiras distintas entre homens e mulheres. Com a pandemia e a quarentena decorrente da Covid-19 temos famílias em tempo integral em pequenos espaços, com mudanças na rotina, piora econômica. Ainda assim, a maioria das decisões políticas sempre são tomadas por vozes não femininas, fazendo ecoar ainda mais a disparidade nos impactos sobre as mulheres. Algumas medidas poderiam ser tomadas para que, com a retomada da economia, não venhamos a ter um retrocesso ainda maior do que já presenciemos hoje. Como exemplo, a garantia de proteção e melhoria na inserção das mulheres no mercado de trabalho. A segurança em ouvir as necessidades e problemáticas das enfermeiras e médicas, garantir parte do equipamento adequado a elas como proteção individual. Os governos devem encontrar um modo de incorporar a voz das mulheres na tomada de decisões em todos os graus locais, nacionais e internacionais, na resposta e recuperação. Elas serão as responsáveis pela melhor formulação de políticas públicas para alcançar todas as camadas de organizações das mulheres.

A manutenção de serviços para as vítimas de abuso doméstico e que sejam tratados como essenciais, que a efetiva aplicação da lei seja devida, já que o aumento na violência doméstica foi constatado nesse período de



quarentena. Estimular medidas de proteção social devido às circunstâncias especiais das mulheres, como a manutenção de benefícios de seguro de saúde, licença remunerada para as necessitadas e doentes ou aquelas que de alguma forma não comparecem ao trabalho pela função de cuidadora e manutenção familiar.

As mulheres no setor informal, que são maioria da força de trabalho feminino, os esforços especiais dessas políticas sociais para oferecer pagamentos compensatórios. No Brasil, o Governo Federal implementou o Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda, para preservar os empregos formais, prevendo o pagamento do Benefício Emergencial (BEm) para acordos trabalhistas que obtivessem redução na jornada de trabalho e de salário ou ainda na suspensão temporária do mesmo. A maioria dos empregados beneficiados foram as mulheres, cerca de 52,2%; elas foram maioria entre os contratos de suspensão temporário do contrato trabalhista, um total de 55,3%, e nos acordos com redução de até 70% da jornada de trabalho, foram 54,3%.

Já para a manutenção de renda dos trabalhadores informais, o governo implantou o Auxílio Emergencial, em que eram transferidas rendas de forma direta aos usuários. As mulheres com filhos tiveram um tratamento com maior atenção, recebendo o dobro da renda transferível. Segundo Jandaraci Araujo, conselheira do CIEE São Paulo, em entrevista ao jornal Estadão sobre a inclusão da mulher ao mercado de trabalho:

Se as empresas fizerem investimentos significativos na construção de um local de trabalho mais flexível e empático, elas poderão reter essas profissionais mais afetadas pela crise, criando um ambiente mais igualitário e justo (ESTADÃO, 2021 *apud* JANDARACI, 2021).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme o histórico de discriminação contra a mulher, que resiste ao longo do tempo, é clara a importância de mecanismos que visem à proteção, à inserção laboral feminina, à fiscalização do cumprimento dessas políticas públicas internacionais, e na ordem jurídica nacional para a concepção global da igualdade material, como é o objetivo da Organização Internacional do Trabalho.

Ainda teremos um longo caminho a percorrer ao tentarmos desestimular esses papéis de gênero, que desempenham nas famílias e sociedades em muitas partes do mundo. Com o advento da pandemia da Covid-19, esses meios precisam de um reforço maior, pois a distinção laboral entre homens e mulheres só cresce, precisando haver uma rápida ação para evitar um retrocesso de anos de luta.

Por final, importante mencionar a fala imprescindível de Jandaraci Araujo, a então conselheira do CIEE São Paulo em entrevista ao Jornal Estadão sobre como despertar o protagonismo na carreira e nos negócios e como as empresas devem atuar:

Precisamos nos cuidar e nos vacinar o mais rápido possível, para que esse efeito seja minimizado e para evitarmos que a desigualdade se aprofunde ainda mais no futuro, e que todas as mulheres possam viver dignamente, seja no mercado de trabalho ou empreendendo (ESTADÃO, 2021 *apud* JANDARACI, 2021).

## REFERÊNCIAS

- AUTONOMIA ECONÔMICA. **Observatório de Igualdade de Gênero da América Latina e do Caribe**. Disponível em: <https://oig.cepal.org/pt/autonomias/autonomia-economica>. Acesso em: 25 jun. 2021.
- BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra. **Comentários à Constituição do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. São Paulo: Saraiva, 1988-1989.
- BRASIL. **Decreto nº 4.377, de 13 de setembro de 2002**. Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher. Presidência da República, casa civil, DF, 2002.
- BRASIL. Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943. **Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho**. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 9 ago.
- COVID 19. **ONU Mulheres**. Disponível em: <http://www.onumulheres.org.br/covid-19/>. Acesso em: 25/06/21.

**ESTADÃO: O Coletivo é fundamental para incluir mulheres no mercado de trabalho.** São Paulo, 01 jun. 2021. Disponível em: <https://economia.estadao.com.br/noticias/sua-carreira,o-coletivo-e-fundamental-para-incluir-mulheres-no-mercado-de-trabalho-diz-jandaraci-araujo,70003733679>. Acesso em: 26 jun. 2021.

**HYPENESS: Mercado de trabalho feminino e pandemia: impactos e perspectivas.** São Paulo, 12 abr. 2021. Disponível em: <https://www.hypeness.com.br/2021/04/mercado-de-trabalho-feminino-e-pandemia-impactos-e-perspectivas/>. Acesso em: 26 jun. 2021.

IBGE (ed.). **Estatísticas de gênero: indicadores sociais das mulheres no Brasil / IBGE, Coordenação de População e Indicadores Sociais.** 2. ed. Rio de Janeiro: IBGE, 2021. 26 p. Disponível em: [https://ftp.ibge.gov.br/Estatisticas\\_de\\_Genero/Indicadores\\_sociais\\_das\\_mulheres\\_no\\_Brasil\\_2a\\_edicao/Sumario\\_de\\_Tabelas\\_Estatisticas\\_de\\_Genero.pdf](https://ftp.ibge.gov.br/Estatisticas_de_Genero/Indicadores_sociais_das_mulheres_no_Brasil_2a_edicao/Sumario_de_Tabelas_Estatisticas_de_Genero.pdf). Acesso em: 26 jun. 2021.

MAGALHÃES, Luana Elainy Rocha. O trabalho da mulher à luz da OIT. **Revista Âmbito Jurídico**, ISSN 1518-0360, ano 2014, n. 124, 01 maio 2017. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/edicoes/revista-124/o-trabalho-da-mulher-a-luz-da-oit/>. Acesso em: 25/06/21.

MONTEBELLO, Marianna. A Proteção Internacional aos Direitos da Mulher. **Revista da EMERJ**, v. 3, n. 11, 2000. Disponível em: [https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj\\_online/edicoes/revista11/revista11\\_155.pdf](https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista11/revista11_155.pdf). Acesso em: 25/06/21.

NOVAIS, Denise Pasello Valente. **Discriminação da mulher e Direito do Trabalho – Da proteção à promoção da igualdade.** São Paulo: LTr, 2005.

ONU MULHERES. **Vozes das mulheres nas linhas de frente da Covid-19.** 17 abr. 2021. Disponível em: <http://www.onumulheres.org.br/noticias/vozes-das-mulheres-na-linhas-de-frente-da-covid-19/>. Acesso em: 26 jun. 2021.

PANDEMIA, HOME OFFICE E A PROTEÇÃO DO TRABALHO DA MULHER. Termo in, Notícias TST: 08/03/21. **Tribunal Su-**

**perior do Trabalho.** Disponível em: <http://www.tst.jus.br/web/guest/-/pandemia-home-office-e-a-prote%C3%A7%C3%A3o-do-trabalho-da-mulher>. Acesso em: 25 jun. 2021.

RÊGO, Camila Medeiros. Direito internacional do trabalho e a situação das mulheres. **Revista Jus Navigandi**, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 22, n. 5169, 26 ago. 2017. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/59914>. Acesso em: 25/06/21.

RODRIGUES, Natália Queiroz Cabral. Trabalho feminino em tempos de pandemia. **Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 10ª Região.**, Brasília, DF, v. 24, n. 1, p. 38-51, 2020. Disponível em: <https://hdl.handle.net/20.500.12178/181210>. Acesso em: 25/06/21.

SEM PARAR: o trabalho e a vida das mulheres na pandemia. **SOF Sem-previva Organização Feminista.** Disponível em: <http://mulheresnapanidemia.sof.org.br/>. Acesso em: 25/06/21.

SILVA, Itatiara Meurilly Santos. Princípio da igualdade e o trabalho da mulher. **Âmbito Jurídico.** Rio Grande, XII, n. 68, set. 2009.

VENTURI, Gustavo; GODINHO, Tatau. **Mulheres Brasileiras e Gênero nos Espaços Público e Privado:** uma década de mudanças na opinião pública. São Paulo: Fundação Perseu Abramo: Edições Sesc SP, 2013.

# A PROTEÇÃO À LIBERDADE DE CRENÇA NO DIREITO DO TRABALHO BRASILEIRO: UMA ANÁLISE DA SITUAÇÃO DOS SABATISTAS SOB A ÓTICA DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

*Diogo Santos da Nóbrega*<sup>133</sup>

## INTRODUÇÃO

A liberdade religiosa como direito fundamental previsto na Constituição Federal de 1988 envolve o direito do indivíduo de crer e o de não crer, de manifestar o credo (culto) e de formar grupamentos religiosos – é, sem razões para dúvida, um assunto que desperta inúmeras discussões, não só no âmbito da filosofia e da teologia, mas também na esfera jurídica, tendo em vista as inúmeras implicações que tal garantia constitucional acarreta na vida do sujeito que professa um credo religioso e dos terceiros que com ele convivem.

A Carta Magna garante que ninguém será privado de direitos por motivo religioso, assegurando a escusa de consciência como uma ferramenta que visa preservar liberdade de crença do indivíduo. Contudo, os

---

133 Advogado, Consultor Jurídico do Município de Ipanguaçu/RN, Professor do curso de Direito da UNINASAU Mossoró/RN. Especialista em Direito e Processo do Trabalho e Previdenciário pela Universidade Estácio de Sá.

trabalhadores sabatistas, os quais possuem como regra de fé a crença na guarda do sábado bíblico, compreendido do pôr do sol da sexta-feira até o pôr do sol do sábado, enfrentam dificuldades em suas relações laborais, devido aos conflitos entre as suas convicções religiosas e as exigências do empregador.

Nessa senda, o artigo busca abordar os conflitos decorrentes da guarda do sábado no âmbito do Direito do Trabalho brasileiro, o que possibilitará uma produção acadêmica que servirá de embasamento para outros trabalhos, visando, assim, contribuir para a revisão de posturas em relação ao tema, além de servir como um incentivo ao respeito à liberdade religiosa no âmbito do Direito do Trabalho.

A fim de nortear o direcionamento do estudo, foram elaborados os seguintes objetivos específicos: 1) Observar qual tem sido o posicionamento dos empregadores ao se depararem com empregados sabatistas; 2) Identificar o posicionamento dos tribunais acerca da temática; 3) Analisar os meios para se solucionar o conflito existente entre o empregador e o empregado diante das convicções religiosas deste último quanto à guarda do sábado.

Para o desenvolvimento da pesquisa foi feito um estudo com base na bibliografia e jurisprudência acerca da matéria, utilizando-se como metodologia de análise dos dados coletados, o método indutivo, partindo-se de uma proposição particular para uma questão mais geral. O método empregado tanto na coleta dos dados, como na análise foi o observacional, onde se buscará observar algo que acontece ou já aconteceu, sem induzir o resultado. Dessa forma, se procurará subsídios que comprovem, ou não, a aplicação do direito à liberdade religiosa e escusa de consciência no âmbito do Direito do Trabalho.

A sistematização deste estudo compreende a seguinte estrutura: primeiro se abordará os tipos de relacionamento do Estado com os credos religiosos, depois, discorrer-se-á sobre a liberdade religiosa e a escusa de consciência como direitos fundamentais. No terceiro item se discutirá os conflitos da guarda do sábado no Direito do Trabalho, mostrando como tem sido o entendimento dos Tribunais sobre o assunto; posteriormente analisar-se-á a existência de projetos de Leis que visam regulamentar o tema. Após esse processo, serão elencadas as considerações finais e, consequentemente, os resultados obtidos com a pesquisa.

## 1. ESTADO E RELIGIÃO

Antes de abordar a liberdade religiosa, torna-se imprescindível analisar a forma como o Poder Público relaciona-se com os mais diversos credos religiosos. Os Estados podem ser classificados, quanto a sua maneira de lidar com as religiões, de quatro formas: teocrático, confessional, ateu e laico (BARBOSA NETO, 2016). Estes modelos estatais diferenciam-se, primordialmente, pela influência ou não, em maior ou menor grau, da religião em sua estrutura governamental.

Desse modo, inicialmente, estudar-se-á cada um dos tipos de relacionamento Estado/Religião supramencionados, destacando como a liberdade religiosa é encarada em cada um deles, para, por fim, apontar o modelo adotado pelo Brasil.

O Estado Teocrático nasceu no Estado Antigo, conservando um íntimo relacionamento com a esfera religiosa, a ponto de não se conseguir distinguir o poder público do religioso, de sorte que o líder político de uma nação teocrática, em alguns casos, também é o seu chefe religioso, não se conseguindo dissociar a religião da administração pública.

Nessa configuração estatal, o poder público ficou submisso às crenças religiosas, de tal modo que os preceitos do credo oficial determinam a forma do exercício do poder civil, fluindo, inclusive, na elaboração das leis pátrias. Entretanto, esta influência não se restringe apenas à função legislativa, mas atinge, semelhantemente, as políticas públicas e as decisões judiciais. Ademais, no poder teocrático é plenamente viável de ser feita a manutenção do credo religioso oficial com recursos provindos da Fazenda Pública.

Esse modelo estatal, além de ter sido o que regeu Estados Antigos, como o Egito, é o adotado, atualmente, pelo Vaticano (cidade-estado soberano e sede da Igreja Católica Apostólica Romana) e em expressivo número de Estados que professam o islamismo como credo oficial, os quais não apresentam uma conjuntura favorável à liberdade religiosa (BARBOSA NETO, 2016).

De outro modo, no Estado Confessional também existe uma ligação entre poder público e a religião, contudo de forma atenuada. Nesse tipo de Estado, o poder político prevalece sobre a esfera religiosa, e não existe a subserviência do governo aos credos religiosos, como ocorre no Estado Teocrático.

Já quanto ao comportamento do Estado confessional em relação às demais confissões espirituais e à liberdade religiosa, são esclarecedoras as palavras de Roberto de Almeida Galego, que assim preleciona:

[...] Contrariamente ao que se possa pensar, entretanto, não há uma relação direta e inescapável entre Estado confessional e ausência de liberdade religiosa. A Inglaterra é um país de confissão anglicana, a Dinamarca e a Noruega, de confissão luterana, sendo que neles a liberdade religiosa é reconhecida e praticada. [...] (BARBOSA NETO, 2016, p. 19).

Observa-se que é possível, ainda que apresente algumas dificuldades, a existência da liberdade religiosa em países confessionais, sem haver inconformidade entre a religião oficial do Estado e a praticada pelos demais cidadãos.

Anote-se por oportuno que o Brasil já viveu seus dias de Estado confessional durante o período imperial, quando aqui foi adotado o credo católico como oficial.

Por seu turno, o Estado Ateu, também denominado de antirreligioso ou anticlerical, é uma expressão inédita de organização estatal, o qual reflete valores diametralmente opostos dos que já foram expostos anteriormente (BARBOSA NETO, 2016).

No Estado antirreligioso não há a adoção de uma crença, mas sim a negação da religião, de modo que o poder público valora qualquer manifestação ou ideal com conotação espiritual como algo prejudicial aos interesses da nação. O que se percebe, por conseguinte, na categoria anticlerical, é um clima de hostilidade alimentado pelo poder público em relação às confissões religiosas. No estilo em comento não há imparcialidade, mas sim intolerância e perseguição aos credos religiosos.

Por fim, no Estado Laico temos uma distinção entre a esfera pública e a religiosa, não havendo a adoção de uma religião oficial pelo Estado, guardando a administração pública um posicionamento de imparcialidade e respeito em relação aos credos religiosos, bem como por aqueles que não possuam nenhum tipo de convicção religiosa.

Ademais, apesar de não professar nenhum credo, este modelo estatal não recusa a existência de uma divindade, como ocorre no anticlerical.



Pois o que é vedado ao poder público laico fazer, sob pena de ferir a sua laicidade, é manifestar preferência por alguma religião.

Conforme se extrai da Constituição Federal de 1988, em seu artigo 19, inciso I, o princípio usado no Brasil é a laicidade, ou seja, a separação entre Estado e Igreja, conforme comenta Alexandre de Moraes:

A República Federativa do Brasil é laica, uma vez que há separação total entre Estado e Igreja, inexistindo religião oficial. Observe, porém, que o fato de ser uma Federação leiga não a confunde com os Estados ateus, pois o Brasil, expressamente, afirma acreditar em Deus (MORAES, 2006, p. 663).

A importância do Estado laico alcança não apenas aqueles que não possuem nenhuma religião, mas principalmente atinge aqueles que professam algum credo, em especial quando tal confissão faz parte de um grupo minoritário (OLIVEIRA, 2007). A laicidade não significa, portanto, inimizade com a fé, mas garantia de que poderá exercê-la sem ingerências estatais.

## 2. LIBERDADE RELIGIOSA E ESCUSA DE CONSCIÊNCIA COMO DIREITOS FUNDAMENTAIS

A liberdade religiosa está consagrada como um bem que integra o patrimônio jurídico da humanidade. O fundamento de tal liberdade consubstancia-se nas noções de Estado Democrático e de dignidade da pessoa humana (BARBOSA NETO, 2016). Nesse sentido, ao ter sido instituído um Estado Democrático de Direito, garantiu-se aos cidadãos direitos individuais, liberdade, igualdade, buscando-se uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, e todos esses elementos harmonizam-se com a liberdade religiosa. Este anseio democrático irá se consolidar no inciso III do artigo 1º da Constituição Federal, que traz a dignidade da pessoa humana, a qual pressupõe a capacidade de autodeterminação do indivíduo, o que inclui a livre escolha das convicções religiosas, políticas ou filosóficas que regerão a sua vida (MORAIS, 2012).

Por sua vez, visando conceituar “liberdade religiosa”, Pinto Ferreira diz que “a liberdade religiosa é o direito que tem o homem de adorar a

seu Deus, de acordo com a sua crença e o seu culto” (FERREIRA, 1998, p. 102).

Aprofundando a matéria, Jorge Miranda salienta que:

A liberdade religiosa não consiste apenas em o Estado a ninguém impor qualquer religião ou a ninguém impedir de professar determinada crença. Consiste ainda, por um lado, em o Estado permitir ou propiciar a quem seguir determinada religião o cumprimento dos deveres que dela decorrem (em matéria de culto, de família ou de ensino, por exemplo) em termos razoáveis. E consiste, por outro lado (e sem que haja qualquer contradição), em o Estado não impor ou não garantir com as leis o cumprimento desses deveres (MIRANDA, 2000, p. 409).

A Constituição Federal de 1988 trata a liberdade religiosa no rol dos direitos e garantias fundamentais, estabelecendo em seu art. 5º, inciso VI, que: “é inviolável a liberdade de consciência e de crença, sendo assegurado o livre exercício dos cultos religiosos e garantida, na forma da lei, a proteção aos locais de culto e a suas liturgias” (BRASIL, 2021), ora, “se é um direito fundamental, então entra na categoria dos direitos vistos como sendo invioláveis, imprescritíveis, irrenunciáveis e intransferíveis” (BARBOSA NETO, 2016, p. 51).

A liberdade religiosa como direito fundamental é gênero que comporta três espécies: a liberdade de crença, a liberdade de culto e a liberdade de organização religiosa. A liberdade de crença garante ao indivíduo tanto a liberdade de ter e praticar a sua crença, como também o direito de não ter uma crença e de não lhe ser imposto exercer as práticas que objeta (SILVA NETO, 2016).

Ao abordar o tema, José Afonso da Silva afirma que:

Na liberdade de crença entra a liberdade de escolha da religião, a liberdade de aderir a qualquer seita religiosa, a liberdade (ou o direito) de mudar de religião, mas também compreende a liberdade de não aderir a religião alguma, assim como a liberdade de descrença, a liberdade de ser ateu e de exprimir o livre agnosticismo. Mas não compreende a liberdade de embaraçar o livre exercício de qualquer religião, de qualquer crença, pois também a liberdade de

alguém vai até onde não prejudique a liberdade dos outros (SILVA, 2009, p. 249).

A liberdade de culto garante ao sujeito o direito de escolher entre qualquer religião, escolhendo a que melhor lhe convir (MORAIS, 2012). Contudo, a autonomia de um indivíduo em definir sua religião não se esgota na mera escolha, demandando uma prática religiosa que se “expressa por intermédio dos cultos, dos ritos, das cerimônias, das reuniões e da fidelidade aos hábitos e tradições” (SILVA, 2009, p. 249).

O derradeiro aspecto da liberdade religiosa – nem por isso menos importante – sobre o qual cabe refletir é o relativo ao direito de constituir organizações religiosas, ou simplesmente, como dito, liberdade de organização religiosa, o qual diz respeito à possibilidade de estabelecimento e organização de igrejas e suas relações com o Estado (MORAIS, 2012).

É importante mencionar, por fim, a Resolução nº 36/55, da Organização das Nações Unidas – ONU, que trata sobre a eliminação de todas as formas de intolerância e discriminação fundadas na religião ou nas convicções religiosas. Vejamos:

[...] a religião ou as convicções, para quem as profere, constituem um dos elementos fundamentais em sua concepção de vida e que, portanto, a liberdade de religião ou de convicções deve ser integralmente respeitada e garantida [...] é essencial promover a compreensão, a tolerância e o respeito nas questões relacionadas com a liberdade de religião e de convicções e assegurar que não seja aceito o uso da religião ou das convicções com fins incompatíveis com os da Carta, com outros instrumentos pertinentes das Nações Unidas e com os propósitos e princípios da presente Declaração (ONU, 1981, p. 3).

A tolerância mencionada na norma supracitada não significa, do ponto de vista jurídico, a permissão que se pode dar para que alguém faça alguma coisa dentro da nossa esfera de direitos, pois, se fosse assim, a tolerância dependeria da vontade das pessoas (com o subjetivismo que lhes é próprio) para se efetivar. Nesse tipo de tolerância existe uma situação em que só uma pessoa tem direito, e esta cede a faculdade de ação ou

comportamento à outra que não tem esse direito por mera benevolência (BARBOSA NETO, 2016).

De outro modo, a tolerância apregoada pela Resolução das Nações Unidas é aquela que é indispensável para o exercício e fruição dos direitos que coexistem no mesmo espaço social. Trata-se, nas palavras de João Paulo Barbosa Neto, de uma “tolerância exigível juridicamente, pois, decorre do reconhecimento das diferenças e do respeito ao direito de terceiros” (BARBOSA NETO, 2016, p. 48).

Aprofundando o assunto, João Paulo Barbosa Neto assevera que:

O direito à liberdade religiosa, portanto, não pode ser encarado como uma tolerância beneficência, em que as pessoas escolheriam se gostariam ou não de respeitar o livre exercício dessa faculdade pelas demais. Se fosse assim, o aluno que é sabatista (guarda o sábado) poderia em um semestre ter uma educadora “gentil” que o dispensasse das atividades acadêmicas do sétimo dia (lhe oferecendo trabalhos ou dias alternativos para compensar). No entanto, em outro semestre, outra que não tivesse tanta empatia e que não o dispensasse das atividades do sétimo dia, não agindo com a mesma tolerância da primeira acerca da crença do discente. O que precisamos para a efetividade do direito à liberdade religiosa é entendermos a tolerância em comento como um comportamento sócio-jurídico passível de ser exigido perante terceiros (BARBOSA NETO, 2016, p. 49).

O texto constitucional em seu art. 5º, VIII, garante que “ninguém será privado de direitos por motivo de crença religiosa ou de convicção filosófica ou política, salvo se as invocar para eximir-se de obrigação legal a todos imposta e recusar-se a cumprir prestação alternativa, fixada em lei” (BRASIL, 2021).

A Escusa de Consciência, também conhecida como “objeção de consciência”, ou “alegação de imperativo de consciência”, a exemplo da liberdade religiosa, também está prevista entre as garantias e direitos fundamentais dos cidadãos. Tal garantia constitucional possui grande amplitude, pois liberta o indivíduo de quaisquer interferências de ordem moral, filosófica, religiosa, política ou sociológica, permitindo que cada qual

abraça juízos, ideias e opiniões de acordo com suas escolhas particulares (MASSON, 2015). Tem-se aqui, então, uma importante ferramenta que possui o condão de garantir o exercício da liberdade religiosa sem embaraços.

Esse direito constitucional permite que o sujeito não cumpra determinada obrigação legal (ou que não pratique certo ato) não condizente com suas convicções religiosas, políticas ou filosóficas, sem que com isso incida sobre ele qualquer represália quanto às suas garantias constitucionais – desde que, ao se recusar a satisfazer a obrigação legal, a pessoa cumpra a prestação alternativa prescrita em lei (MASSON, 2015).

Thiago Rafael Vieira e Jean Marques Regina, ao discorrerem sobre o tema, buscando conceituar o que seria escusa de consciência, afirmam que: “trata-se de uma garantia constitucional direcionada a quem objetiva por razões religiosas, filosóficas ou ideológicas obrigações impostas pela Constituição, Lei ou Contrato, devendo prestar serviços alternativos, como forma de compensação” (VIEIRA; REGINA, 2013, p. 1).

Prelecionam ainda que o direito fundamental aqui discutido é uma “garantia constitucional oponível a qualquer momento e, em qualquer esfera, desde que o objetor se submeta a prestação alternativa equivalente [...] sob pena de ferir de mortes os princípios da liberdade religiosa e da isonomia” (VIEIRA; REGINA, 2013, p. 1).

Assim, toda vez que uma pessoa estiver seriamente impedida de acatar uma prescrição legal ou contratual, em razão de forte e real crença/convicção, poderá se valer desse direito, que vai eximi-lo da obrigação estipulada em lei, cujo cumprimento importaria grave violência à sua consciência, desde que cumpra a prestação alternativa estabelecida em lei.

### 3. OS CONFLITOS DECORRENTES DA GUARDA DO SÁBADO NAS RELAÇÕES DE TRABALHO NO BRASIL

O direito ao trabalho é um dos mais importante e talvez um dos menos efetivos dos direitos fundamentais. A Constituição brasileira elenca o trabalho como um direito social fundamental (art. 6º) e fundamento da ordem econômica (art. 170), afirmando o primado do trabalho como base da ordem social (art. 193).

Tal direito também está consagrado na Declaração Universal dos Direitos Humanos e em diversos tratados e declarações de direito internacional.

É que desde os primórdios da história da humanidade, o homem sempre trabalhou como forma de garantir a sua subsistência e de sua espécie. Nesse contexto, trabalho pode ser definido como o esforço realizado pelo homem para prover as suas necessidades mais básicas.

Contudo, com o desenvolvimento da sociedade, o homem passou a não mais trabalhar apenas para subsistir, como também para ter uma condição melhor de vida.

Analisando esse panorama, Marly A. Cardone asseverou que:

Isto posto, é indispensável que a sociedade esteja organizada de tal maneira a fim de existirem condições tais que possibilitem ao indivíduo atingir, através do trabalho, seu desenvolvimento moral e espiritual e não apenas sua subsistência material. [...] [Logo],— Pela expressão "direito de trabalhar" deve entender-se a liberdade jurídica do indivíduo escolher entre aplicar ou não sua atividade à produção de bens. Por outro lado, implica numa plena liberdade por parte daqueles que preferiram a primeira solução, isto é, empregarem sua força de trabalho, em escolherem as modalidades e as condições em que o farão (CARDONE, 1965, p. 249).

Logo, o Estado deve assegurar que o indivíduo exerça o seu direito fundamental de exercício da profissão, resguardado pelos artigos 1º, IV, 5º, XIII, 6º e 7º da Constituição Federal, providenciando meios para que possa exercer seu labor sem embaraços de qualquer tipo.

Ocorre que a Constituição Federal de 1988 prevê a liberdade religiosa como um direito fundamental, e assegura a escusa de consciência como um mecanismo que visa impedir o embaraço das convicções religiosas dos indivíduos.

Entretanto, os sabatistas, aquelas pessoas que possuem como uma de suas crenças a guarda do sábado bíblico (pôr do sol da sexta-feira até o pôr do sol do sábado), sofrem inúmeras implicações jurídicas no mercado de trabalho brasileiro por professarem tal princípio religioso.

É que, apesar de não existir no ordenamento jurídico brasileiro nenhuma norma que proíba a guarda e santificação de qualquer dia, as consequências indiretas sobrevirão por causa do dia considerado sagrado, pois, enquanto o dia de repouso da religião dominante é oficializado como “feriado”, o das religiões minoritárias não recebe o mesmo tratamento. Discorrendo acerca da matéria, Neidsonei Pereira de Oliveira diz que:

Em um primeiro momento não se encontraria nenhum problema direto em exercer a crença de que o dia principal de adoração a Deus seja o sétimo dia da semana (sábado), ao invés do primeiro (domingo). Dificuldade se encontrará no momento em que se desejar usufruir alguns direitos, haja vista que algumas condições para tal usufruto devem ser satisfeitas no dia de sábado, dia em que o indivíduo entende ser vedado exercer atividades seculares (OLIVEIRA, 2007, p. 104).

Cumprido destacar que a divergência de conceitos quanto aos fundamentos religiosos não deve ser motivo para incorrer na intolerância, a qual por vezes é expressa pelo constrangimento, pelo impedimento às prestações alternativas, ou ainda pela insatisfação, ao ver tal direito ser pleiteado (SILVA; ARRUDA, 2013).

Os objetores de consciência por motivo religioso não podem se conformar com a ausência de prestações alternativas por parte das instituições de ensino superior, ou internalizarem o argumento de que deveriam reaver ou abandonar suas convicções religiosas. Conforme exposto no início deste trabalho, o Brasil é um Estado Laico, não antirreligioso, como pensam alguns, e, a liberdade religiosa é um direito fundamental que deve ser assegurado.

De outro modo, é importante asseverar que o candidato ao emprego tem o direito de não revelar sua crença religiosa se for indagado a respeito durante a entrevista pessoal, porque a prática da religião não pode constituir obstáculo para o acesso ao trabalho.

Contudo, se o candidato tiver restrição para trabalhar no sábado em razão de suas convicções religiosas, deve informar na entrevista de seleção que não aceitará trabalhar no sábado, caso seja praxe na empresa, já que não pode pretender que o empregador altere o regime de descanso em

razão da sua condição pessoal. Da mesma forma, cabe à empresa informar aos candidatos que, embora o trabalho seja realizado de segunda à sexta-feira, também poderá ser exigido trabalho extraordinário no sábado, de modo a dar a oportunidade de o trabalhador decidir se aceita ou não a proposta.

Contudo, caso o trabalho aos sábados seja uma novidade, ou seja, a empresa até então não tinha labor aos sábados, mas passará a ter, nesse caso, o empregador deve respeitar a religião do trabalhador. Desse modo, caso a empresa queira que o empregado trabalhe em um dia que sua religião não permita, ela deve provar a real necessidade desse trabalho e que não é possível remanejar outro funcionário.

O TST tem aplicado tal entendimento diversas vezes, inclusive no caso de trabalhador que mudou as suas convicções religiosas no curso do contrato de trabalho, desde que verificado que há possibilidade de o trabalhador exercer as suas funções em horário diverso, sem qualquer prejuízo para a empresa.

É importante destacar que a obrigação imposta pelos artigos 7º, inciso XV, da Constituição Federal, e 1º da Lei 605/49 é de se trabalhar no máximo seis dias por semana, e não de trabalhar aos sábados, de modo que em havendo possibilidade devidamente comprovada de outros trabalhadores permutarem o seu dia de trabalho com o empregado objetor de consciência, não há que se falar em demissão por tal motivo.

Ao discorrer sobre o tema, Débora Consani, assevera que:

Não se pode ordenar que as convicções religiosas se conservem no foro íntimo do trabalhador. Desta forma, é preciso que sejam definidos critérios que possibilitem que a liberdade religiosa não choque com a natural execução do contrato de trabalho. Uma solução para isso é o cumprimento do contrato com a boa-fé necessária.<sup>158</sup> Assim, é dever de ambas as partes levarem consigo o princípio da boa-fé no âmbito das obrigações contratuais trabalhistas, uma vez que não podem ser postos em imprecisão os interesses religiosos em disputa (CONSANI, 2016, p. 46).

Sendo assim, diante da possibilidade das convicções religiosas se chocarem com as obrigações laborais, é dever de ambas as partes comuni-



carem, por ocasião da formalização do contrato de trabalho, a impossibilidade de se trabalhar em determinado dia da semana por ocasião de convicção religiosa.

#### 4. JURISPRUDÊNCIA: A GUARDA DO SÁBADO DENTRO DO CASO CONCRETO

Partindo de uma ampla coleta de dados na jurisprudência do STF, TST e dos Tribunais Regionais do Trabalho, buscou-se verificar como os Tribunais brasileiros se posicionavam ao serem questionados por trabalhadores sabatistas que, na maioria dos casos, foram demitidos, com ou sem justa causa, em razão da religião que professam.

Na busca pela jurisprudência acerca da matéria em discussão, foi adotada uma técnica específica de pesquisa. Foram visitados os sítios de todos os Tribunais Regionais do Trabalho brasileiros, do Tribunal Superior do Trabalho e do Supremo Tribunal Federal. Nos sítios virtuais, utilizou-se o buscador de jurisprudência por assunto/palavra-chave. Foram chaves de pesquisa: a) empregado sabatista; b) trabalhador sabatista; c) liberdade religiosa.

Houve pequenas variações na utilização das chaves, segundo o sistema de busca do Tribunal. Assim, por exemplo, nos sistemas que admitiam apenas uma palavra, foi excluída a locução liberdade religiosa e substituída pela palavra religiosa. A coleta foi realizada entre os dias 01 e 17 de fevereiro de 2021. Não houve falha de pesquisa em nenhum Tribunal.

No Tribunal Superior do Trabalho constatou-se diversos acórdãos versando sobre o tema, sendo que a totalidade foi favorável aos trabalhadores sabatistas, quando comprovado o nexo causal entre a demissão e as convicções religiosas.

Na maioria dos casos, os empregados sabatistas haviam sido demitidos em razão de sua crença, e, após comprovado, o TST determinou a reintegração do trabalhador e fixou uma indenização a título de dano moral.

Em um caso específico, que não se tratava de uma demissão, mas, sim, de uma situação em que o trabalhador havia recorrido à Justiça do Trabalho para ter respeitado o seu direito de crença, o TST não deu provimento ao agravo de instrumento em Recurso de Revista (AIRR – 536-

66.2011.5.18.0012) e manteve a decisão do Tribunal Regional do Trabalho, o qual havia sentenciado que:

EMENTA: MOTORISTA DE ÔNIBUS ADVENTISTA DO SÉTIMO DIA. TRABALHO AOS SÁBADOS. PONDERAÇÃO DE INTERESSES. RAZOABILIDADE. É razoável e, portanto, legítima a ponderação de interesses que observa o direito constitucionalmente garantido de liberdade de culto ou religiosa, determinando que a reclamada não escale o empregado, motorista de ônibus e adventista do sétimo dia, para trabalhar das 18h de sexta-feira às 18h de sábado, enquanto permite a sua escalação em todos os domingos, se necessário for, para o cumprimento total da carga horária, evitando, assim, prejuízos à atividade empresarial (BRASIL, 2012, p. 1).

No âmbito do TST observa-se que é consolidado o entendimento de que a liberdade de crença deve ser respeitada, não cabendo ao empregador demitir o empregado apenas em razão de suas convicções religiosas.

Outro não tem sido o entendimento consolidado no âmbito dos TRTs, que vêm condenando os empregadores que dispensam os funcionários com ou sem justa causa em razão de suas crenças religiosas.

Com os resultados obtidos, tem-se que os Tribunais brasileiros vêm adotando metodologias decisórias específicas, com padrões uniformes para o deslinde de casos referentes à dispensa de trabalhadores sabatistas em razão de suas crenças, uma vez que em inúmeros casos análogos o que se verificou foram posicionamentos semelhantes, uníssonos, determinando a reintegração do servidor e em inúmeros casos a condenação do empregador a pagar uma indenização por dano moral em favor do empregado.

No que tange ao dano moral, é importante esclarecer que o principal direito que rege o contrato de trabalho não é patrimonial. Contudo, o respeito à dignidade moral é dever das partes, bem como os deveres relativos à personalidade, cuja transgressão gera o direito de indenização, nos termos do art. 5º, inciso X, da Constituição Federal.

Esse fenômeno que se configura como um conjunto de atos de natureza diversa, constrangedores, intimidantes ou degradantes, nocivos e in-

desejados, ocorridos no âmbito de uma relação empregatícia, que acabam por atentar contra os direitos fundamentais do trabalhador, bem como sua dignidade e integridade física e moral, sendo certa a dispensa motivada unicamente pelas convicções religiosas do trabalho, enseja reparação por dano moral (CONSANI, 2016).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho compreendeu um momento de reflexão acerca do direito à liberdade religiosa e escusa de consciência no âmbito do Direito do Trabalho brasileiro, em face da proteção à liberdade de crença e a exigência do empregador para que o empregado trabalhe em dia que viola as suas convicções religiosas.

Percebeu-se que, embora muitos empregadores tentem, burlando a Constituição Federal, demitir seus funcionários unicamente por terem optado por determinada religião, os tribunais pátrios têm jurisprudência consolidada no sentido de proteger a liberdade de crença do obreiro.

Quanto ao direito à liberdade religiosa, se constatou que sendo uma espécie de liberdade pública, tem caráter peculiar por se relacionar com o foro íntimo de cada um. Norteia as escolhas do indivíduo, seu modo de viver, e mesmo suas expectativas e esperanças quanto ao futuro. Por isso, a nossa Carta Magna previu o direito à objeção de consciência por considerar que, em algumas situações, certas obrigações legais interfeririam na liberdade de crença de seus cidadãos.

Observou-se no âmbito dos Tribunais Regionais do Trabalho e do próprio Tribunal Superior do Trabalho, inúmeras condenações por dano moral em razão de demissões arbitrárias, motivadas por intolerância religiosa, de modo que tal tema deve ser estudado de maneira mais detalhada.

Este estudo ainda deixa margens para futuras pesquisas, podendo ser realizada uma análise mais aprofundada sobre a jurisprudência que trata das implicações da guarda do sábado nas relações de trabalho, bem como a respeito da dificuldade de acesso à Justiça do Trabalho por partes dos empregados, que muitas vezes têm a sua liberdade de crença violada, mas que por medo não demandam contra os seus empregadores.

## REFERÊNCIAS

- BARBOSA NETO, João Paulo. **Contorno à Liberdade Religiosa no Brasil**. Natal: Gráfica e Editora Sul, 2016. 160 p.
- BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 14 de junho de 2021.
- BRASIL. Tribunal Regional do Trabalho 18ª Região. Recurso Ordinário Trabalhista nº 0000536-66.2011.5.18.0012. Recorrido: Joseli Leite Borges. Relator: Desembargador Daniel Viana Júnior. **Diário Justiça Eletrônica**. Goiânia, 04 jul. 2012.
- CARDONE, Marly A. Trabalho: direito ou dever? **Revista da Faculdade de Direito**. Universidade de São Paulo, 60, 246-286, 1965. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/66473>.
- CEZNE, Andrea Nárriman. **O direito à educação superior na Constituição Federal de 1988 como direito fundamental**. 2006. Disponível em: <http://coralx.ufsm.br/revce/revce/2006/01/a8.htm>. Acesso em: 14 de junho de 2021.
- CONSANI, Débora. **O Contrato de Trabalho e a Liberdade Religiosa**. 2016. 83 f. Dissertação (Mestrado em Ciências jurídico-empresariais com menção em Direito Laboral) – Universidade de Coimbra, Coimbra. Disponível em: <https://estudogeral.sib.uc.pt/bitstream/10316/43147/1/D%C3%A9bora%20Consani.pdf>. Acesso em: 14 de junho de 2021.
- CUNHA JUNIOR, Dirley da. **Curso de Direito Constitucional**. Salvador: Juspodivm, 2008.
- FERREIRA, Pinto. **Comentários à Constituição Brasileira**. São Paulo: Saraiva, 1998.
- MASSON, Nathalia. **Manual de Direito Constitucional**. 3. ed. Salvador: Juspodivm, 2015. 1300p.
- MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional**. Tomo IV, direitos fundamentais. 3. ed. Coimbra: Coimbra, 2000.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MORAIS, Márcio Eduardo Pedrosa. Religião e Direitos Fundamentais: o princípio da liberdade religiosa no Estado Constitucional Democrático brasileiro. **Revista Brasileira de Direito Constitucional – RBDC**, v. 18, p. 225–242, 2012.

OLIVEIRA, Neidsoni Pereira de. **Liberdade Religiosa e o pleno exercício da cidadania**: ponderações sobre o descanso semanal como dia sagrado a partir do sistema Constitucional Brasileiro. 2007. 191 p. Monografia (Especialização) – Curso de Direito do Estado, Juspodivm, Instituto de Educação Superior Unyahna, Salvador. Cap. 6.

ONU. **Resolução nº 36/55, de 25 de novembro de 1981**. Declaração sobre a eliminação de todas as formas de intolerância e discriminação fundadas na religião ou nas convicções. Assembleia Geral das Nações Unidas. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoespermanentes/cdhm/comite-brasileiro-de-direitos-humanos-e-politicaexterna/DecElimFormIntDisc.html>. Acesso em: 14 de junho de 2021.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional positivo**. 33. ed. Malheiros, 2009, p. 249.

SILVA NETO, Manoel Jorge e. **A proteção constitucional à liberdade religiosa**. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/908/R16009.pdf?sequence=4>. Acesso em: 14 de junho de 2021.

VIEIRA, Thiago Rafael; REGINA, Jean Marques. **A escusa de consciência**. 2013. Disponível em: <http://www.anajure.org.br/a-escusa-de-consciencia/>. Acesso em: 14 de junho de 2021.

# O CONTRATO DE TRABALHO INTERMITENTE: ANÁLISE CRÍTICA AO NOVO MODELO DE CONTRATAÇÃO E QUESTIONAMENTOS ACERCA DA SUA INCONSTITUCIONALIDADE

*Sofia Helena Leite Maciel*<sup>134</sup>

## INTRODUÇÃO

O objeto central deste artigo é analisar a novidade contratual do trabalho intermitente, conhecer seus pressupostos, apresentar a sua aplicação, analisando suas peculiaridades, e levantar questionamentos acerca da sua operacionalidade e origem, visto a sua inadequação com as regras e princípios trabalhistas e a própria Constituição Federal.

A polêmica modalidade contratual, concebida na reforma trabalhista em 2017, apresenta ao empregador a possibilidade de convocar o empregado para o trabalho apenas quando houver necessidade do serviço dele, e mesmo assim caracterizar uma relação empregatícia entre empregado e empregador. Ademais, não existe garantia de remuneração para o trabalhador, pois é remunerado pelas horas efetivamente laboradas.

Para isso, foi utilizada como metodologia fontes jurídicas primárias e secundárias. Sendo estas, respectivamente, leis ordinárias, federais e arti-

---

134 Advogada, pós-graduanda em Compliance e Integridade Corporativa.

gos acadêmicos, doutrinas, peças processuais, trabalhos de conclusão de curso e livros sobre o tema.

## 1. O CONTEXTO DA REFORMA TRABALHISTA

Antes de se analisar a nova modalidade contratual inserida ao Direito do Trabalho é preciso discorrer sobre o cenário turbulento em que se deu a controversa reforma trabalhista, o berço de alterações polêmicas no texto da Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT). Para tanto, é fundamental visualizar os pressupostos que levaram a sua efetivação.

A Lei nº 13.467/2017 entrou em vigência no dia 11 de novembro de 2017 e foi sancionada em julho de 2017, em tempo recorde, tendo como cenário um país em crise econômica e com escândalos de corrupção vindo à tona, trazendo inovações que, conseqüentemente, reduziram os direitos dos trabalhadores e desrespeitaram princípios celetistas e constitucionais.

Apesar do entendimento de que as normas celetistas não podem ser inflexíveis – razão pela qual o Direito do Trabalho está permanentemente evoluindo, acompanhando os passos da sociedade para conseguir tutelá-la –, existem limites que obrigatoriamente deveriam ser respeitados no processo de flexibilização. Deve se zelar pelo cuidado ao se flexibilizar normas tão delicadas como as trabalhistas, cuja função, pode-se dizer, é contribuir para a *desmercantilização* do trabalho oferecido pelo ser humano em uma sociedade capitalista, “restringindo o livre império das forças de mercado na regência da oferta e da administração do labor humano” (DELGADO, 2019, p. 56).

Dessa forma, a reforma trabalhista se mostra ilegítima, quando o próprio projeto de lei transgrediu regras básicas do processo legislativo de norma trabalhista, em dois aspectos: em relação à OIT (Organização Internacional do Trabalho) e aos Direitos Humanos.

Foi estabelecido internacionalmente com a OIT que, para a criação de normas trabalhistas, deve-se respeitar o chamado “diálogo social”, que é chamada atuação tripartite, com a participação de representantes do Estado, empresários e trabalhadores. O respeito à atuação tripartite, evidentemente, não foi contemplado no processo da reforma trabalhista, feita por empresários e políticos corruptos, visando, timidamente, diminuir direitos sociais do elo mais fraco da relação de trabalho, em prol do aumen-

to de fluxo de capital do empregador, os grandes empresários (SOUTO MAIOR, 2017).

Na seara dos Direitos Humanos, ressalta-se que a Lei nº 13.467/2017 “fere os princípios constitucionais da prevalência dos Direitos Humanos, da progressividade e da função social da livre iniciativa, propriedade e economia” (SOUTO MAIOR, 2017, p. 28).

É importante compreender que durante todo o processo da reforma trabalhista, foi repercutido a todos – até acreditarem – o entendimento de que, se reduzindo o custo do trabalho, se reduz a crise financeira, e, além disso, que as regras celetistas eram porventura rígidas demais para que o empregador pudesse auferir lucros e manter empregos.

Com o escopo de combater a crise econômica e gerar mais empregos, as normas celetistas foram desrespeitosamente flexibilizadas, sendo tratadas como um obstáculo para o progresso econômico do país. Porém, ironicamente, a mesma OIT realizou um relatório em 2015, o *World Employment and Social Outlook 2015: The changing nature of Jobs*, analisando na Europa a precarização dos níveis de proteção social, e Marcelo Braghini (BRAGHINI, 2017, p. 59), ao mencionar o relatório, comenta que:

Foi ressaltado o círculo vicioso entre os níveis de emprego e de consumo, o que certamente justifica um baixo crescimento econômico, razão pela qual alguns doutrinadores sustentam que os níveis de emprego não estão diretamente relacionados com a pseudo “modernização da legislação trabalhista”, eufemismo capaz de absorver a sua mera precarização, uma vez que o crescimento econômico está lastreado na distribuição de renda, que necessariamente é feito pela legislação trabalhista, capaz de manter a própria coesão do “contrato social” definido por Rousseau. (BRAGHINI, 2017, p. 59).

É visível o ataque aos direitos trabalhistas, em casos de crise econômica, exatamente porque é disseminado a todos a ideia de que estes podem estar sendo um empecilho para a movimentação da economia, porém, o efeito pode ser o contrário:

A relação entre a flexibilização das relações de trabalho, retomada dos investimentos, emprego e crescimento econômico é mais



complexa do que os enunciados da teoria liberal preconizam. Há pesquisas, por exemplo, que demonstram que as reformas laborais não produzem ganhos em termos de ampliação de emprego, mas podem acentuar seus danos ao substituir postos de trabalho protegidos e com direitos por trabalho precário e sem proteção social, criando, inclusive, um desincentivo às empresas por novas tecnologias e ganhos de produtividade (REMIR, 2018, p. 61-62).

Portanto, compreende-se que os mecanismos utilizados pela reforma trabalhista, regularizando a precarização dos direitos sociais, não gera a criação de milhões de postos de trabalho somente porque se diminuiu o custo com o empregado ou os seus direitos, pois, em longo prazo, a “adoção de medidas flexibilizadoras da legislação do trabalho não tem o condão, por si só, de gerar postos de trabalho” (ROMITA, 2008, p. 79).

Ainda, conforme pesquisa elaborada pela Rede de Estudos e Monitoramento Interdisciplinar da Reforma Trabalhista (REMIR), foi constatado que não houve o crescimento econômico prometido pelo governo. Após o primeiro ano da implementação da reforma, ocorreu apenas um crescimento de 2,3% do trabalho informal e um recuo do trabalho informal (REMIR, 2018):

O mercado de trabalho apenas reflete o comportamento da economia de uma forma mais geral. O baixo dinamismo econômico, impulsionado por setores do comércio e serviços, pautou o perfil do emprego gerado neste primeiro ano de reforma. A análise do perfil das pessoas ocupadas do ponto de vista dos rendimentos também nos oferece um retrato da precariedade de nosso mercado de trabalho, uma vez que a maioria estava concentrada em ocupações de baixa produtividade e baixos salários [...] é um paradoxo esperar que a reforma trabalhista que flexibiliza direitos e gera vulnerabilidade pelas suas múltiplas formas de contratação possa alavancar a atividade econômica, uma vez que o consumo das famílias, que responde por 64% do PIB, será imediatamente afetado pelo efeito de postos de trabalho mais precários e inseguros com impacto sobre a demanda agregada. Decisões sobre gastos serão adiadas ou inviabilizadas frente ao contexto de instabilidade (REMIR, 2018, p. 62-63).

É irrelevante flexibilizar normas trabalhistas sob o condão de tirar o país dos altos índices de desemprego se não houver de fato real crescimento econômico. Marcelo Braghini (2017, p. 62) reforça este pensamento, ao afirmar que:

A flexibilização do mercado do trabalho não representa um aumento proporcional de postos de trabalho na exata medida da diminuição do poder de barganha do trabalhador em períodos de baixo crescimento econômico [...] a reforma trabalhista acontece em um cenário de desmonte da rede de proteção social.

Foi neste cenário, repleto de manobras de interesses pessoais de grandes empresários, que a lei se tornou o berço da criação do novo modelo de contratação do Direito do Trabalho Brasileiro, o contrato intermitente, cujas normas estão em total concordância com o verdadeiro intuito da Reforma Trabalhista: prejudicar o elo mais fraco da relação de emprego, o empregado, e assim diminuir seu poder de barganha e deixa-lo à total mercê das necessidades do seu empregador.

## 2. O CONTRATO DE TRABALHO INTERMITENTE BRASILEIRO

O novo diploma legal trabalhista modificou o artigo 443 da CLT, inseriu o §3 em seu texto e adicionou o inédito artigo 452-A na CLT. Inicia-se conceituando o contrato intermitente como atividades descontínuas, sem jornada fixa, com alternância de períodos de inatividade e de produtividade do trabalhador.

Este lapso temporal, entre ser convocado pelo empregador para laborar e esperar ser convocado, não está explícito ou sequer estabelecido na lei, o que incita a carência legislativa para conceituar algo inédito para as regras celetistas.

Além disso é de suma importância trazer à tona que o contrato intermitente possui o elemento da subordinação, logo, o contrato de trabalho intermitente não é considerado uma relação de trabalho e sim uma relação de emprego, classificando-se então como um contrato por tempo indeterminado.

Outra singularidade do contrato intermitente é que o empregado fica à disposição do surgimento de uma necessidade do empregador que se faça necessário o serviço prestado pelo empregado, podendo esta convocação ser feita por qualquer meio eficaz.<sup>135</sup> Portanto, não havendo convocação para serviço, não há que se falar em remuneração para o tempo em que o empregado ficou à disposição do empregador.

Ainda se referindo às suas peculiaridades, em relação ao tempo à disposição disposto no artigo 4º da CLT, é inelutável a inquietude reflexiva que o seu conceito traz ao leitor. Isso decorre do fato de que, para o contrato de trabalho clássico, é considerado como tempo de trabalho o período que o empregado se encontra em plena disposição do empregador e aguardando suas ordens, todavia, na contramão, a figura do contrato intermitente se torna exceção, pelo fato de ser contado como tempo de serviço apenas o período em que efetivamente se presta serviço ao empregador. (SOUTO MAIOR; MAEDA, 2017).

## 2.1. INCONGRUÊNCIAS DO CONTRATO DE TRABALHO INTERMITENTE: PRINCÍPIO PROTETOR E A ALTERIDADE

Após a apresentação do contrato intermitente e como este se opera, é inegável como seus dispositivos entram em choque com princípios do Direito do Trabalho, o que incita o surgimento da ideia de que este contrato é inadequado diante da essência e objetivo da norma trabalhista.

Para maior embasamento na argumentação do presente trabalho, é necessário apontar falhas e levantar questionamentos acerca da regulamentação contratual trazida pela Lei 13.447/2017.

### 2.1.1. PRINCÍPIO DA PROTEÇÃO

O contrato intermitente trespassa o princípio da proteção, que tem como motivo operar a própria essência do Direito do Trabalho. Segundo o autor Américo Plá Rodriguez, em sua obra *Princípios do Direito do Trabalho*, a respeito da função do princípio da proteção (2015, p. 85):

---

135 A regulamentação do contrato intermitente deixou uma lacuna ao não especificar quais seriam exatamente os meios eficazes de convocação ao empregado.

O legislador não pode mais manter a ficção da igualdade existente entre as partes do contrato de trabalho e inclinou-se para uma compensação dessa desigualdade econômica desfavorável ao trabalhador com uma proteção jurídica favorável a ele [...] O Direito do Trabalho responde fundamentalmente ao propósito de nivelar desigualdades (PLÁ RODRIGUEZ, 2015, p. 85).

Ao normatizar o trabalho intermitente, não houve coesão com este princípio. O legislador empenhou-se em deixar o trabalhador “[...] completamente lançado a instabilidade e imprevisibilidade das variações do capitalismo especulativo [...]” (OLIVEIRA; TEODORO, 2018, p. 179), principalmente ao não garantir férias ordinárias devidamente remuneradas, salário mínimo, visto que “a garantia de que o valor horário do salário mínimo deva ser respeitado não significa, por si, a garantia do recebimento do salário mínimo mensal” (SOUTO MAIOR, 2017, p. 318). Além disso, a ausência da fixação de uma jornada de trabalho ou seguro-desemprego, pelo artigo 452-A da CLT, ignorou completamente este princípio, conforme SOUZA (2017, p. 58):

O contrato de trabalho intermitente continua ignorando o propósito do princípio da proteção, pois a precarização da relação de trabalho proposta pelo instituto contribui com o aumento desenfreado da desigualdade entre os dois polos contratantes, na medida em que possibilita ao empregador reger a relação empregatícia como bem entender (SOUZA, 2017, p. 58).

## 2.1.2. A ALTERIDADE NO CONTRATO DE TRABALHO INTERMITENTE

Outra crítica à nova modalidade de contratação recai sobre a imprevisibilidade à qual o empregado é submetido. Para melhor condução deste pensamento, é necessário lembrar o conceito de empregador em uma relação de emprego, este conceito está disposto no art. 2º da CLT, em que afirma ser o empregador quem assume os riscos da atividade econômica, admite, assalaria e dirige a prestação pessoal de serviço.

Ainda, Delgado (2019), ao caracterizar a figura do empregador, diz que esta se dá pela junção de elementos jurídicos, sendo um destes a alteridade, que significa exatamente o que está expresso no dispositivo legal supracitado, o empregador é quem assume os riscos.

Sendo assim, não há previsão de que haverá uma convocação para prestação de serviços, só é possível haver esta convocação se restar configurado um motivo para a prestação de serviços, e não só motivo, mas também capital do empregador, para remunerar o empregado intermitente.

Portanto, capta-se o entendimento de que o empregado junto ao empregador assumem os riscos do empreendimento ou da atividade econômica, isso porque, “a onerosidade contratual só se verifica, se e quando, o empregador tiver trabalho a oferecer” (D’AMORIM, 2017, p. 45).

Constata-se uma contradição a conceitos já definidos e reproduzidos por vários doutrinadores com a realidade do empregado intermitente.

## 2.2. O CONTRATO ZERO HORA BRITÂNICO

Para fins de aprofundamento do tema, precisa-se ter o conhecimento de que a contratação pelo contrato de trabalho intermitente não é inédita, por primeiramente ter se iniciado no Reino Unido e já existir polêmica em relação ao mesmo modelo.

A nomenclatura internacional se distingue da brasileira, o contrato intermitente apresenta um novo nome: *zero hour contract* ou contrato a zero hora. É o modelo de contratação intermitente existente em outros países. O intuito deste subtópico é apresentar os dados da aplicação crescente do modelo zero hora britânico, que serviu como base para a implantação da nova modalidade de contratação no Brasil.

No Reino Unido, o contrato intermitente está muito mais disseminado em comparação ao Brasil, utiliza-se do *zero hour contract* desde a rede mundialmente conhecida de alimentos fast-food até o Palácio de Buckingham (MAEDA, 2017).

Baseado no relatório feito pela Comissão de Assuntos Sociais do Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 38, de 2017 – PL nº 6.787- B, extraem-se dados pertinentes para o comparativo com o contrato intermitente brasileiro, estes são resultados da pesquisa do sociólogo e especialista em relações internacionais, Marcelo Zero.

Zero (2017, p.1) mostra que em uma pesquisa realizada pelo *Office for National Statistics (ONS)* o número de pessoas que trabalham sob a modalidade de contratação a zero hora subiu de 100.000 em 2005 para aproximadamente 905.000 trabalhadores, no último trimestre de 2016.

Além disso, constata-se em sua pesquisa que o salário médio mensal dos trabalhadores contratados a zero hora era de 188 libras esterlinas, em contrapartida, o salário médio mensal dos trabalhadores contratados regularmente era de 479 libras. Na pesquisa, o sociólogo concluiu que os trabalhadores que recebem pelo contrato zero hora ganham, aproximadamente, 2,5% a menos que os regulares.

Ainda referente aos dados da pesquisa de Zero (2017, p. 3), em estudo realizado pela *Resolution Foundation*, os trabalhadores britânicos com contrato a zero hora recebem 7% a menos de remuneração, em comparação aos demais trabalhadores, para laborar a mesma função.

O relatório da Comissão de Assuntos Sociais explica o que deu origem à expansão da aplicação do *zero hour contract* (2017, p. 11):

No Reino Unido, o crescimento desse tipo de trabalho, bem como de outros tipos de trabalho não-regulares, como trabalho a tempo parcial, o trabalho terceirizado e o trabalho autônomo, está vinculado a uma crescente precarização do mercado de trabalho (o TUC chama de *underemployment-subemprego*) e à redução dos rendimentos (COMISSÃO DE ASSUNTOS SOCIAIS, 2017, p. 11).

Ainda sobre o tema, HIGA (2017) traz à tona também a importância de se conhecer os efeitos e o modelo britânico de contratação a zero hora, principalmente ao expor dispositivo do texto legal britânico *Employment Rights Act*, em seu artigo 27A, que diz: “não há garantia de prestação de serviços e de recebimento de salário.”

Dessa forma, é cabível dizer que o legislador brasileiro foi perverso em se inspirar em um modelo de contratação como a do *zero hour contract*, e imputar timidamente ao trabalhador um contexto de insegurança jurídica incessante e vulnerabilidade garantida, sem garantias mínimas de um trabalho decente, na defesa de gerar mais postos de trabalho e melhorar os índices de desemprego do país.

### 3. AS VIOLAÇÕES INCONSTITUCIONAIS DO CONTRATO INTERMITENTE

A criação do contrato intermitente brasileiro excedeu os limites constitucionais, conceitos já definidos acerca de direitos fundamentais, garantias que estão estabelecidas desde 1988 em artigos da Constituição Federal.

Para análise da inconstitucionalidade do contrato intermitente, toma-se como ponto de apoio a releitura de uma das petições da Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pela Confederação Nacional dos Trabalhadores no Comércio (CTNC) e a opinião quase unânime de vários autores a respeito do contrato intermitente.

### 3.1. PRINCÍPIO DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA

O artigo 1º, inciso III da Constituição Federal, estabelece que o Estado Democrático de Direito tem como um dos seus fundamentos a dignidade da pessoa humana. Sobre sua relação com o Direito do Trabalho, Miraglia (2009) disserta que a dignidade social está intimamente ligada à afirmação do homem enquanto ele fizer parte de uma sociedade, e afirma ser o Direito do Trabalho o instrumento mais eficaz de consolidação da dignidade social da pessoa humana na sociedade capitalista contemporânea, que vai fornecer ao indivíduo uma chance de se inserir na sociedade com condições de uma vida digna para ele e para sua família.

Isto posto, é inegável que os dispositivos que regulam o contrato intermitente inserem o trabalhador em um ambiente em que ele é apreciado como uma mera ferramenta com a finalidade exclusiva de gerar lucro a quem detém os meios de produção.

A incerteza da possibilidade da convocação para prestar serviços, a fragmentação da remuneração, somada ao tempo que o empregado fica à disposição do empregador esperando este chamado, sem poder fazer planos – a curto ou longo prazo –, seja por falta de capital, seja por receio de perder oportunidade de emprego, é uma manifesta violação a um princípio constitucional fundamental na Constituição pátria.

Além disso, a OIT (Organização Internacional do Trabalho) reconheceu, em 1994, a Declaração da Filadélfia, que traz em seu bojo a ideia de que o trabalho não pode ser uma mercadoria, dando ênfase na importância da desmercantilização da força de trabalho que o empregado oferece ao empregador.

Portanto, fica evidente que as disposições do art. 452-A da CLT são perigosas para o futuro do Direito do Trabalho, “pretendendo anular anos de luta e de avanço social” (MIRAGLIA, 2009, p. 155). Por consequência, ao analisar o contrato intermitente e seus dispositivos legais, não há

que se falar em respeito e congruência com o princípio da dignidade da pessoa humana, prevista na Constituição Federal.

### 3.2. A FINALIDADE CONSTITUCIONAL DA MELHORIA DA CONDIÇÃO SOCIAL DO TRABALHADOR

O contrato de trabalho intermitente não apresenta qualquer salvaguarda de oportunidade de serviço e de remuneração, e mesmo assim insiste em caracterizar o novo modelo de contratação como uma relação de emprego.

Colocar o empregado em uma situação de incerteza de serviço e de remuneração não obedece à finalidade constitucional da melhoria da condição social do trabalhador, pelo contrário, somente efetiva a regularização da precarização da condição social do trabalhador, ofendendo, assim, a Constituição Federal.

### 3.3. DA GARANTIA DO SALÁRIO MÍNIMO AO TRABALHADOR

Não há dúvidas de que este é o maior argumento para defender a inconstitucionalidade do contrato intermitente. O conceito de salário é “o conjunto de parcelas contraprestativas pagas pelo empregador ao empregado em função do contrato de trabalho” (DELGADO, 2019, p. 841). Sendo assim, se existe contrato de trabalho, deve, portanto, existir remuneração.

Porém, no contrato intermitente só se fala em remuneração do empregado se houver a efetiva prestação de serviços ao empregador, quando este achar necessária a convocação do empregado. Nada se comenta sobre um valor mínimo fixo mensal em relação ao tempo que o empregado permaneceu à disposição do empregador esperando a convocação ou caso não haja nenhuma prestação de serviço. A única certeza que o contrato intermitente garante ao empregado, em relação à sua remuneração, é que se deve respeitar o valor hora do salário mínimo, porém “isso não significa, por si só, garantia do recebimento do salário mínimo mensal” (SOUTO MAIOR, 2017, p. 318).



Existe a garantia constitucional sobre o tema, que está prevista no art. 7º da Constituição Federal, em seu inciso IV, que diz ser direito dos indivíduos o salário-mínimo, fixado em lei, que seja capaz de suprir as necessidades vitais básicas do indivíduo e de sua família, seja com alimentação, moradia, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e outros. Portanto, é necessário questionar: seria a incerteza da remuneração do contrato intermitente capaz de suprir tais necessidades? Ainda mais que estas incertezas não se limitam somente à remuneração, mas também à duração da jornada de trabalho, que quem estabelecerá é o empregador, sem limite mínimo. Conclui-se que a noção de rompimento do sentido de salário faz sentido.

### 3.4. A INEXISTÊNCIA DE FIXAÇÃO DE JORNADA PRÉVIA

No contrato de trabalho intermitente, empregador pode convocar o empregado a qualquer momento, não existe dia fixo, horário fixo, mês fixo, a única regra é que esta convocação deve ser feita com a antecedência de 3 dias ao empregado, em relação ao dia da efetiva prestação de serviços.

Sendo assim, é necessário observar a argumentação utilizada pela petição de ADI do CTNC contra o contrato intermitente que diz:

A limitação da jornada não se preza apenas a reger o tempo de trabalho, mas também a garantir que o trabalhador tenha vida fora do trabalho. Passar o tempo todo aguardando ser chamado ao trabalho, não permite a necessária desconexão, necessário a recomposição da saúde do trabalhador (POLISZEZUK, 2019, p. 22).

Por conseguinte, a falta da limitação de jornada no trabalho intermitente afeta não somente a vida social do empregado, mas também sua saúde, além disso, sobre a falta de jornada fixa, na *Revista da Faculdade de Direito da UFRGS* (2018, p. 178) disserta-se sobre a falta de controle e as consequências ao empregado, afirmando:

A nova dinâmica do trabalho associada aos constantes riscos e a iminente falta de controle acarretam impactos sobre a vida pessoal dos trabalhadores à medida que se perde a chance e a oportunidade de organização de vida e do futuro na era da flexibilidade.

O trabalhador, independente do seu contrato de trabalho, deve ter direito a possuir uma vida pessoal fora do seu ambiente profissional, por isso, a importância da limitação de jornada. O empregado deve ter o direito de possuir tempo para aprimorar suas habilidades e aperfeiçoar seu desempenho profissional, para poder se inserir no mercado de trabalho, que, hodiernamente, é extremamente competitivo (SOUTO MAIOR, 2017).

A falta de limitação de jornada de trabalho fere a Constituição Federal, mais especificadamente seu artigo 7º, inciso XIII, que impõe que a duração da jornada de trabalho não pode exceder 8 horas diárias e 44 horas semanais. Sendo assim, o empregado só terá conhecimento da sua jornada e dos dias trabalhados a partir do momento da convocação do empregador, por consequente, durante todo esse tempo de espera da necessidade de serviço, o empregado se encontra impossibilitado de viver sua vida pessoal, inclusive de usufruir de atividades de lazer.

A falta de controle do contrato intermitente traz a sensação de retrocesso social velado, que viola toda a proteção que já fora alcançada. Não existe segurança alguma em um dispositivo que não determina limite de jornada.

#### 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após análise, verifica-se que a Reforma Trabalhista inseriu no Direito do Trabalho brasileiro uma nova modalidade contratual que é apresentada à população em dispositivos legais imaturos, carentes de um olhar prudente e sensato do legislador e repleta de lacunas, que levam ao surgimento de dúvidas ao próprio trabalhador que se sujeita a esta modalidade de contratação e aos juristas ao tomar conhecimento dos dispositivos. É evidente que os parágrafos do artigo 452-A da CLT carecem de respostas, seja em relação à especificação dos meios eficazes para a convocação do empregado ou da não fixação de um salário-mínimo.

A incompatibilidade com o elemento da alteridade, presente na caracterização do empregador na relação de emprego, ressalta a incoerência das disposições legais do contrato de trabalho intermitente, uma vez que transfere os riscos da atividade econômica do empregador para o empregado, rompendo com a lógica do princípio protetor – considerado fundamental – e distribuindo ao trabalhador o ônus do empreendimento, caso

não exista sorte com o negócio do empregador, não existe remuneração, pois não haverá trabalho.

Foi feito um comparativo entre o modelo de contratação intermitente com o modelo britânico, o *zero hour contract*, e foram expostos os dados de pesquisas que levam à conclusão de que este modelo de contratação fere vários direitos da esfera trabalhista. Além disso, o trabalhador está inserido em condições precárias para sua subsistência, principalmente pelo fato comprovado de que ele tem uma percepção menor de remuneração em comparação aos demais empregados.

É forçoso admitir que, conforme o modo que o contrato intermitente se operacionaliza, o trabalhador é diminuído à qualidade de uma ferramenta do empregador – que detém todos os meios de produção –, resultando em um notório retrocesso da legislação trabalhista. Futuramente haverá danos, talvez irreparáveis, ao empregado e ao mercado de trabalho brasileiro, pois é evidentemente perigoso colocar uma possibilidade de contratação, tão peculiar como esta, à disposição do empregador, sem restrições e limitações sobre seu uso nas relações de emprego.

A lógica de não haver prestação de serviço e nem o pagamento das verbas salariais, e ainda assim se caracterizar como uma relação de emprego, é, no mínimo, questionável. Pois conforme a lógica do contrato intermitente, o empregado que se encontra em inatividade e sem receber salário, não está desempregado. Portanto, isso somente contribui para o aumento da informalidade e do subemprego no Brasil. Sendo assim, os dados estatísticos concernentes a níveis de desemprego no país demonstrariam uma queda, resultando em um saldo positivo e um aparente sucesso da reforma trabalhista, porém, isso não passaria de uma mentira.

O contrato intermitente é sustentado por incertezas e despido de proteção ao trabalhador, sendo assim, o caminho a ser trilhado pelo empregado nesta jornada de trabalho é nebuloso e problemático, não prevê garantias mínimas previstas no texto constitucional, o que é assustadoramente grave para o Direito do Trabalho e para a sociedade.

O legislador peca ao estabelecer uma modalidade de contratação em que não existe uma jornada de trabalho definida, contrariando o artigo 7º, inciso XIII, da Carta Magna, configura-se como algo prejudicial ao trabalhador, que praticamente fica preso a este contrato, não se sabe a quantidade de horas a serem laboradas semanalmente. Por consequência,

o trabalhador se priva de planejar sua vida pessoal, de fazer planos a curto ou longo prazo, em razão da incerteza do contrato intermitente.

A impossibilidade de planejar sua vida pessoal fere o princípio da dignidade da pessoa humana, previsto no artigo 1º, inciso III, da Constituição Federal. Ressalta-se que este artigo não se trata nem do trabalhador em específico e sim da pessoa humana, do indivíduo, ou seja, é uma afronta gravíssima e evidente ao seu direito de ter uma vida digna.

Ainda, justificando sua inconstitucionalidade, o contrato intermitente realiza exatamente o contrário do que diz o princípio constitucional da finalidade da melhoria da condição social do trabalhador, criando um contrato de trabalho que prejudica o trabalhador, ofendendo não só a Constituição, mas desrespeitando toda conquista de direitos trabalhistas.

O que fortifica o entendimento da violação à lei constitucional é a imprevisibilidade da garantia do pagamento das verbas salariais finda a prestação de serviços. Une-se a todas as consequências em relação à vida pessoal do trabalhador, a sua percepção como sujeito dentro de um contrato de trabalho, o fato de que, apesar de todos os esforços, a certeza de que receberá uma quantia, qual seja um salário-mínimo, previsto no art. 7º da Constituição Federal, não existe.

A percepção de salário-mínimo é uma garantia constitucional que todos os trabalhadores carregam, é um direito com previsão legal, a existência de um contrato de trabalho no ordenamento jurídico que não garante isso ao trabalhador é absolutamente ilógica.

Sendo assim, conclui-se que, apesar do Direito de o Trabalho estar sempre sofrendo mutações e adaptações em compasso com a época em que se vive, flexibilizar as normas celetistas dessa forma, como a criação do contrato intermitente, com o ensejo de modernização da legislação trabalhista, é uma desculpa ludibriosa para atender aos interesses capitalistas dos grandes empresários.

Instituir a precarização de direitos trabalhistas, com o intuito de baratear a mão de obra e gerar menos gastos para o empregador em relação ao empregado, não movimenta as engrenagens da grande máquina da economia brasileira, pelo contrário, cria-se uma maior desigualdade e situações de subemprego.

## REFERÊNCIAS

- ADI Nº 5950/DF (Nº 0071562-53.2018.1.00.000) ajuizada pela CTNC, relator o Ministro Edson Fachin. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5468049>. Acesso em: 17 nov. 2018.
- BRAGHINI, Marcelo. **Reforma Trabalhista**: Flexibilização das normas sociais do trabalho. São Paulo: Ltr, 2017.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição Federal nº 1, de 05 de outubro de 1988**. Brasília, DF. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 01 nov. 2019.
- BRASIL. **Decreto-Lei nº 5.452, de 01 de maio de 1943. Consolidação das Leis do Trabalho**. Rio de Janeiro, RJ. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del5452.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm). Acesso em: 01 nov. 2019.
- CARVALHO, Ana Amélia Silva. **O Contrato de Trabalho Intermitente**: A contratação limitada à intermitência do serviço. 2018. 21 f. TCC (Graduação) – Curso de Direito, Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora.
- CAVALCANTI, Carla Carneiro. **Trabalho Intermitente**: Análise crítica à luz das atuais mudanças no cenário trabalhista brasileiro. 2018. 82 f. Monografia (Especialização) – Curso de Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza.
- CONTRACT *types and employer responsibilities*. GOV.UK – Reino Unido. Disponível em: <https://www.gov.uk/contract-types-and-employer-responsibilities/zero-hour-contracts>. Acesso em: 09 nov. 2019.
- D'AMORIM, Mariana Correia. **O Contrato de Trabalho Intermitente**. 2018. 66 f. TCC (Graduação) – Curso de Direito, Universidade Federal da Bahia, Salvador.
- DELGADO, Mauricio Godinho; DELGADO, Gabriela Neves. **A Reforma trabalhista no Brasil**: com os comentários à Lei 13.467/2017. São Paulo: LTr, 2017.

DELGADO. **Curso de Direito do Trabalho**. 18. ed. São Paulo: Ltr, 2018.

DELGADO. Direitos fundamentais na relação de trabalho. **Revista de Direitos e Garantias Fundamentais**, [s.l.], n. 2, p. 11-39, 13 ago. 2007. Disponível em: <http://sisbib.emnuvens.com.br/direitosegarantias/article/view/40>. Acesso em: 04 nov. 2019.

GRÃ-BRETANHA. Lei nº 1, de 1996. *Employment Rights Act* 1996. Londres-UK. Disponível em: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1996/18/contents>. Acesso em: 05 nov. 2019.

GONÇALVES, Nicolle Wagner da Silva; TEIXEIRA, Érica Fernandes. Afrontas ao Pacto Constitucional: O trabalho intermitente regulamentado e a flagrante afronta aos direitos trabalhistas no Brasil. **Juris Unioledo**. Araçatuba, v. 3, n. 3, p. 167-180, jul. 2018. Disponível em: <https://revista.trt10.jus.br/index.php/revista10/article/view/179/164>. Acesso em: 07 nov. 2019.

JOÃO, Paulo Sergio. Inclusão no emprego pelo trabalho intermitente: riscos de conteúdo. **Consultor Jurídico**. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-set-27/reflexoes-trabalhistas-inclusao-emprego-trabalho-intermitente-riscos-conteudo>. Acesso em: 05 nov. 2019.

KREIN, José Dari; OLIVEIRA, Roberto Vêras; FILGUEIRAS, Vitor Araújo. **Reforma Trabalhista no Brasil: promessas e realidade**. 2019. Campinas, SP: Curt Nimuendajú, 2019.

MAEDA, Patrícia. **A Era dos Zero Direitos: Trabalho Decente, Terceirização e Contrato Zero-Hora**. São Paulo: Ltr, 2017.

MAIOR, Jorge Luiz Souto. **A Supersubordinação: Invertendo a lógica do joga**. São Paulo, p. 01-44, set. 2008. Disponível em: [https://www.jorgesoutomaior.com/uploads/5/3/9/1/53916439/a\\_supersubordina%C3%A7%C3%A3o.pdf](https://www.jorgesoutomaior.com/uploads/5/3/9/1/53916439/a_supersubordina%C3%A7%C3%A3o.pdf). Acesso em: 04 nov. 2019.

MAIOR, Jorge Luiz Souto; SEVERO, Valdete Souto. **Resistência: Aportes Teóricos Contra o Retrocesso Trabalhista**. São Paulo: Expressão Popular, 2017.

- MAIOR, Jorge Luiz Souto. **Trabalhador intermitente, desempregado permanente**. Disponível em: <https://www.jorgesoutomaior.com/blog/trabalhador-intermitente-desempregado-permanente>. Acesso em: 08 nov. 2019.
- MAIOR, Jorge Luiz Souto. **Trabalho intermitente e golpismo constante**. Disponível em: <https://www.jorgesoutomaior.com/blog/trabalho-intermitente-e-golpismo-constante>. Acesso em: 11 nov. 2019.
- MIRAGLIA, Livia Mendes Moreira. **O Direito do Trabalho como Instrumento de Efetivação da Dignidade Social da Pessoa Humana no Capitalismo**. Belo Horizonte, v. 49, n. 79, p. 149-162, jan. 2009. Disponível em: [https://juslaboris.tst.jus.br/bitstream/handle/20.500.12178/74060/2009\\_miraglia\\_livia\\_direito\\_trabalho.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://juslaboris.tst.jus.br/bitstream/handle/20.500.12178/74060/2009_miraglia_livia_direito_trabalho.pdf?sequence=1&isAllowed=y). Acesso em: 03 nov. 2019.
- OLIVEIRA, Marcos Paulo da Silva; TEODORO, Maria Cecília Máximo. A Contrarreforma Trabalhista e o Trabalho Intermitente. **Revista da Faculdade de Direito da Ufrgs**. Porto Alegre, n. 39, p. 175-191, dez. 2018. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/revfacdir/article/view/77450>. Acesso em: 06 nov. 2019
- RODRIGUES, Américo Plá. **Princípios do Direito do Trabalho**. 3. ed. São Paulo: Ltr, 2015.
- SOUZA, Francisco Igor Silva Ferreira de. **A Reforma Trabalhista: Impactos da Lei 13.467/2017 sobre o Princípio da Proteção**. 2017. 71 f. Monografia (Especialização) – Curso de Direito, Universidade de Brasília, Brasília.
- ZERO, Marcelo. **Alguns dados sobre o trabalho intermitente no Reino Unido**. Disponível em: <https://www.josepimentel.com.br/sites/default/files/notas-tecnicas/alguns-dados-sobre-o-trabalho-intermitente-no-reino-unido.pdf>. Acesso em: 09 nov. 2019.

# MUNDO DO TRABALHO: APONTAMENTOS SOBRE A CHEGADA DA INDÚSTRIA 4.0<sup>136</sup>

*Hermano Gomes de Farias Junior*<sup>137</sup>

## INTRODUÇÃO

O mundo do trabalho já não é mais o mesmo, vivenciamos em decorrência das constantes crises do capital uma nova morfologia do trabalho, o aumento do desemprego, novas formas de contratação, postos de trabalhos antes não vistos e a forte expansão do setor de serviços. Em decorrência do processo de acumulação flexível, caminhamos para o desmonte das legislações que regem o trabalho. Além disso, o avanço tecnológico permite que o capital passe a buscar cada vez mais formas de se reproduzir com menos custos com o trabalho humano.

Estudar o processo de automação da produção industrial e seus rebaixamentos para a classe trabalhadora e as relações sociais se faz pertinente, visto que com o avanço tecnológico o capital passa a se reproduzir em grandes proporções e agora com cada vez menos necessidade do trabalho vivo, uma vez que os sistemas informacionais digitalizados são operacio-

---

136 Este artigo é fruto de uma série de inquietações geradas após a finalização da vigência da Iniciação Científica cota (2019-2020). A concretização e publicação do mesmo só foi possível através do financiamento CNPq/UFPB.

137 Graduando do curso de Serviço Social (UFPB). Bolsista de Iniciação Científica (UFPB/CNPq). Membro do Grupo de Estudos e Pesquisas em Economia Política e Trabalho (GEPET – UFPB/CNPq).



nalizados de maneira automatizada, necessitando cada vez menos de mão de obra humana, num processo em que o trabalho morto passa a ter autonomia perante o trabalho vivo.

A materialidade da vida dos sujeitos trabalhadores não é a única afetada, mas também a subjetividade e as relações sociais em uma sociedade que se constitui por meio da exploração e estranhamento, fazendo com que as pessoas passem a naturalizar o constante processo de precarização e desemprego, apostando cada vez mais no empreendedorismo como uma saída salvadora. Como consequência disso, temos o aumento dos trabalhadores por conta própria e a diminuição de trabalhadores formalizados e amparados por direitos trabalhistas.

Pode-se enxergar o avanço tecnológico e a automação como facilitadores do processo de precarização do trabalho, uma vez que possibilita por meio de aplicativos de empresas como Uber explorar o trabalho de um vasto contingente de trabalhadores que se percebem não como empregados, mas como empreendedores que rejeitam a lógica da cidadania social e os direitos trabalhistas socialmente conquistados.

## 1. ASPECTOS INTRODUTÓRIOS SOBRE TRABALHO PRODUTIVO, TRABALHADOR COLETIVO E MAQUINARIA

Abordaremos o trabalho produtivo a partir de três níveis de abstração: trabalho produtivo em geral, trabalho produtivo do ponto de vista do capital e o trabalho produtivo sob a inflexão do trabalhador coletivo. Apresentaremos, além disso, o advento da maquinaria e seus rebatimentos no trabalho produtivo e no trabalhador coletivo, tendo em vista que neste momento, para nós é interessante tal discussão para que seja possível a compreensão de como se dá o processo de subsunção real do trabalho ao capital e a relação complexa e contraditória entre trabalho vivo e trabalho morto no atual estágio do capitalismo.

No primeiro nível, temos o trabalho produtivo como sendo atividade teleologicamente direcionada à transformação da natureza para a criação de valores de uso, ou seja, objetos com finalidade de atender às necessidades humanas. Dessa forma, segundo Santos (2012), trabalhar de maneira produtiva é criar valores de uso, porém esta concepção não

é compatível para a análise do modo de produção capitalista, muito embora, em qualquer modelo de sociabilidade, exista a necessidade de se criar valores de uso.

Sendo assim, o que importa para o capital é a geração de mais-valor, com isto, temos o segundo nível de abstração, que diz respeito ao trabalho produtivo do ponto de vista do capital, no qual o trabalhador produtivo, ao utilizar sua força de trabalho, é capaz de gerar o valor compatível com o tempo necessário para a sua reprodução, mas também cria valor excedente, este valor excedente é a razão de ser do capital.

Segundo Vera Cotrim:

Marx define trabalho produtivo sob o modo de produção capitalista como trabalho que produz mais-valor e, portanto, é trabalho produtivo para o capital [...] para compor a categoria de trabalho produtivo para o capital, a atividade deve não apenas produzir um resultado objetivo qualquer, ou ter um produto, mas resultar em um produto qualitativamente determinado: valor excedente. Como produtivo de valor, o trabalho sob a forma social do capital deve gerar produtos objetivos, ou valores de uso; isto não é mais suficiente, contudo, para delimitá-lo: há processos de trabalho, ou trabalhos produtivos na acepção geral, que não podem ser qualificados como produtivos no interior da forma social do capital (COTRIM, 2012, p. 38).

Nem todo processo de trabalho produtivo pode ser considerado produtivo para o capital, como, por exemplo, o trabalho de agricultores e artesãos, por mais que eles produzem materialmente e que assim façam para a venda, suas produções em um primeiro momento não estão destinadas à criação do mais-valor, visto que eles não compram e exploram a força de trabalho de alguém, nem são assalariados, pois eles mesmos detêm os meios para produzirem e por conta própria realizam as atividades produtivas.

O produto do trabalho subsumido ao capital é essencialmente valor: embora tenha que se realizar como valor de uso de alguma maneira para funcionar como valor, é visando esse último que a produção é empreendida. Ao condenar o produto à forma valor, a

produção capitalista, ao mesmo tempo em que expande os meios para a satisfação das necessidades ao ampliar a produtividade do trabalho social, reproduz a carência individual (COTRIM, 2012, p. 91.).

Na passagem acima a autora nos diz que o capital tem como produto essencial o valor, sem isso, a dinâmica do sistema seria invalidada, porém, a produção capitalista necessita de alguma forma de produzir valores de uso para atender às necessidades dos sujeitos. Logo, só é interessante para o capital o trabalho que produza mais-valor, ou seja, o trabalho de um sapateiro, por mais que produza um valor de uso útil, na medida em que ele não o produz destinado à geração de mais-valor para o capitalista, em nada esse trabalho é interessante para o capital, dessa forma, ser produtivo no modo de produção capitalista é gerar a valorização do valor.

Já no terceiro nível de abstração, entra em cena o trabalhador coletivo, resultado do processo de subsunção real do trabalho, que resulta na “criação e ampliação de uma força produtiva socializada e complexificada a níveis inexistentes nos modos de produção anteriores” (SANTOS, 2012, p. 81). Com isto, não é mais o trabalhador isolado o agente responsável pelo processo de valorização do capital, mas sim uma força socialmente combinada e coletiva de vários trabalhadores sob o comando do mesmo capital.

Ou seja, o trabalho produtivo não é trabalho do homem individual, mas de uma força social e coletiva da produção: o trabalhador coletivo, como sinaliza Marx (2013) em o Capítulo VI inédito do *Capital*:

Enquanto o processo de trabalho é puramente individual, o mesmo trabalhador exerce todas as funções que mais tarde se apartam uma das outras. Em seu ato individual de apropriação de objetos da natureza para suas finalidades vitais, ele controla a si mesmo. Mais tarde, ele é que será controlado. O homem isolado não pode atuar sobre a natureza sem o emprego de seus próprios músculos, sob o controle do seu próprio cérebro. Assim como no sistema natural a cabeça e as mãos estão interligadas, também o processo de trabalho conecta o trabalho intelectual ao trabalho manual. Mais tarde, eles se separam até formar um antagonismo hostil. O produto, que era antes o produto direto do produtor individual, transforma-se num produto social, no produto comum de

um trabalhador coletivo (*Gesamtarbeiter*), isto é, de um pessoal combinado de trabalho, cujos membros se encontram a uma distância maior ou menor do manuseio do objeto de trabalho. Deste modo, a ampliação do caráter cooperativo do próprio processo de trabalho é necessariamente acompanhada da ampliação do conceito de trabalho produtivo e de seu portador, o trabalhador produtivo. Para trabalhar produtivamente, já não é mais necessário fazê-lo com suas próprias mãos; basta, agora, ser um órgão do trabalhador coletivo, executar qualquer uma de suas subfunções. A definição original do trabalho produtivo citada mais acima, derivada da própria natureza da produção material, continua válida para o trabalhador coletivo, considerado em seu conjunto. Mas já não é válida para cada um de seus membros, tomados isoladamente (MARX, 2013, p. 577).

Ocorre, portanto, uma ampliação no conceito de trabalho produtivo por intermédio da força de trabalho socialmente combinada, à medida que há no processo de trabalho a divisão social e técnica, o trabalho que antes era realizado por um único homem, envolvendo as funções físicas e mentais para criar um produto, sofre modificações a partir do trabalhador coletivo, havendo a separação entre trabalho físico e intelectual, visto que a produção se torna social e realizada por um determinado número de trabalhadores, resultando nesta ampliação. Agora, para ser um trabalhador produtivo, basta estar ligado a alguma tarefa no momento da produção de uma mercadoria.

Ainda no que diz respeito à discussão acerca do trabalho produtivo, não podemos deixar de entrar na questão do trabalho imaterial, muito embora Marx não tenha em sua obra se dedicado ao estudo deste tipo de trabalho, apontou questões que possibilitam o estudo conceitual do mesmo.

Uma vez que para Marx (2013) o trabalho produtivo não se restringe à produção material para que seja criado o valor, ao decorrer de sua obra apresenta como exemplos trabalho que se enquadram no setor de serviços, mas que são produtivamente geradores de mais-valor, a saber: o trabalho do mestre-escola e da indústria de transportes.

De acordo com Cotrim:

Marx não deixou, contudo, de abordar as atividades hoje chamadas de trabalho imaterial – como o trabalho da ciência, do conhecimento em geral – e analisou-as em sua relação com as principais categorias econômicas do modo de produção do capital. Examinou o trabalho complexo, distinguindo-o do trabalho imaterial, e o fez com relação à produção do valor, ou seja, com o objetivo de compreendê-las no interior do modo capitalista de produção. Abordou ainda o tema da subsunção da ciência ao capital e do papel cada vez mais abrangente do conhecimento como força produtiva, assim como os efeitos deste processo de desenvolvimento para a reprodução do capital. No entanto, também no debate acerca da obra e das posições de Marx, o tema do trabalho imaterial e do trabalho complexo é objeto de polêmica (COTRIM, 2012, p. 184).

Podemos afirmar, então, que Marx, no tempo histórico em que viveu e analisou o modo de produção capitalista, não fez menção a algumas categorias que hoje existem na tradição marxista, categorias estas que foram produzidas a partir dos estudiosos de seu pensamento. Uma delas é o trabalho imaterial, muito embora ele já houvesse feito menção ao trabalho complexo e o trabalho da ciência. Sendo assim, a partir dos caminhos deixados por ele, os marxistas foram aprimorando e elaborando conceitos a partir das contribuições deixadas.

Reiteramos que no modo de produção capitalista a produção sempre se dará mediante trabalho socialmente combinado, composto por diversos trabalhadores, dessa forma, cada um deles realiza parcialmente tarefas que, no entanto, não são exclusivamente materiais ou imateriais, mas se complementam, ou seja, atividades com resultado material podem fazer parte dos trabalhos em que o produto final pode ser imaterial, o inverso também se torna verdadeiro, como, por exemplo, um trabalho cinematográfico em que sua mercadoria final é imaterial, mas no seu processo de produção contou com elementos materiais como a elaboração do cenário em que é filmado. Desse modo, podemos enxergar na categoria trabalhador coletivo a possibilidade de municiar o debate referente ao trabalho imaterial.

Outro elemento indispensável para a discussão do trabalho produtivo é a maquinaria, símbolo do desenvolvimento das forças produtivas e

do capitalismo. Sabemos que sua introdução no processo produtivo surge como uma necessidade de alavancá-lo, conseqüentemente, ampliar a geração do valor e, contraditoriamente, como uma maneira de reduzir a exploração do mais-valor absoluto, dadas as condições sócio-históricas e as lutas sociais dos trabalhadores por melhores condições de trabalho e das legislações que passaram a reduzir as jornadas de trabalho que antes chegavam à marca de 16 horas diárias. Como conseqüência do implemento das máquinas, houve a redução da necessidade de grandes contingentes de trabalho vivo para operacionalizar as máquinas.

Marx diz que:

[...] a máquina aparece aqui como elemento intrínseco ao modo de produção capitalista, como uma revolução no interior do modo de produção em geral. Assim que a mecanização se institui no interior das oficinas (Ateliers), a finalidade passa a ser o constante aperfeiçoamento da maquinaria, que até este momento não havia ainda subordinado a si setores daquelas, fazendo-o agora por completo, ao mesmo tempo em que faz diminuir o número de trabalhadores ocupados (MARX, 1994, p. 106).

É a partir da inserção das máquinas no processo de produção das oficinas que acontece a substituição do trabalho vivo pelo trabalho morto, ou seja, o processo de mecanização da produção gera a diminuição de trabalhadores necessários para a produção, ocorrendo a elevação do contingente de trabalhadores sobrantes, ou seja, que encontram a quem vender sua força de trabalho, como salienta Marx (1994):

Trata-se para o trabalhador não somente da eliminação da especialização e da depreciação de sua capacidade de trabalho, mas da eliminação mesma desta parte cuja flutuação é constante e pertencente a ele como sendo sua única mercadoria - a eliminação de sua capacidade de trabalho. Capacidade que se coloca como supérflua ante a maquinaria, seja porque cabe a esta última à realização completa de parte do trabalho, seja porque diminui o número de trabalhadores que assistem diretamente à maquinaria. Da mesma forma que isto ocorre, também aqueles trabalhadores vinculados

ao modo de produção precedente, na concorrência com a maquinaria, acabam por arruinar-se (MARX, 1994, p. 107).

O predomínio da maquinaria subjuga e torna obsoleto o trabalho humano, fazendo com que seja inviabilizada a venda da única mercadoria que os trabalhadores possuem, deixando-os assim incapacitados de trabalhar, já que as máquinas conseguem realizar as tarefas que antes eram operadas por eles, pois a inserção de grandes máquinas nas fábricas permitiu que a produção fosse maximizada, conseqüentemente, houve a diminuição do tempo de trabalho necessário para a produção e também a diminuição da quantidade de operários.

A maquinaria faz parte do capital constante (trabalho morto) que, mediante o avanço tecnológico, vem se tornando cada vez mais protagonista na criação de mais-valor, substituindo o trabalho vivo, que antes era a fonte criadora de valor.

Em sua processualidade histórica, o capitalismo visa sempre a sua reprodução e expansão, buscando de toda forma o aprimoramento do avanço produtivo, resultando no processo que Marx (1994) já havia sinalizado: a subsunção da ciência ao capital, que também é recuperado por Cotrim (2012).

Diante disso, ocorre na produção o processo massivo de implementações tecnológicas que necessitam cada vez mais de mão de obra qualificada para realizar os processos complexos das máquinas e dos sistemas informatizados, que no século XXI compõem a Indústria 4.0. A discussão acerca de tais implicações é o objetivo do tópico a seguir

## 2. INDÚSTRIA 4.0: TENSÕES ENTRE TRABALHO VIVO E TRABALHO MORTO

Segundo Antunes (2018), o termo Indústria 4.0 surge na Alemanha em 2011 para dar conta de denominar o processo de avanço tecnológico no mundo produtivo que se estrutura a partir do investimento em novas tecnologias de informação e comunicação (TICs), implicando dizer que esse processo intensivo de produção automatizada irá influenciar toda a

cadeia geradora de valor, conseqüentemente, fará com que toda a logística empresarial seja controlada pela automação digital.

Antunes (2018) ainda nos acrescenta que para os formuladores deste conceito, ele representa uma nova fase da automação industrial, distinguindo-se da Revolução Industrial do século XVIII, da indústria de automóveis do século XX e da reestruturação produtiva da década de 1970. A Indústria 4.0 supera as três fases anteriores, consolidando-se pela hegemonia informacional-digital na produção, utilizando-se de equipamentos tecnológicos, a saber: tablets e smartphones, realizando controle, supervisão e comando à nova fase da indústria do século XXI.

Sua principal consequência para o mundo do trabalho será a ampliação do trabalho morto, tendo o maquinário digital – a “internet das coisas” – como dominante e condutor de todo o processo fabril, e a conseqüente redução do trabalho vivo, através da substituição das atividades tradicionais e mais manuais por ferramentas automatizadas e robotizadas, sob o comando informacional-digital (ANTUNES, 2018, p. 37-8).

Dessa maneira, a relação que há entre o trabalho morto e o trabalho vivo se intensifica na Indústria 4.0 através da inserção de “máquinas inteligentes”, esse processo também gera gradativamente o descarte da força do trabalho humano.

Crocco (2018) apresenta o tensionamento entre trabalho vivo e trabalho morto. Em sua concepção, o trabalho morto substitui, mas não elimina integralmente o trabalho vivo, o que ocorre é a superexploração daqueles poucos trabalhadores que permanecem na empresa “enxuta”, liofilizada, que mediante o avanço tecnológico possibilita novas formas de exploração, como, por exemplo, a apropriação do trabalho intelectual, visto que as novas tecnologias necessitam de trabalhadores altamente qualificados para a operacionalização, sendo assim, esses trabalhadores mais capacitados, embora ocupem local de prestígio perante os demais trabalhadores, também são superexplorados e postos em condições de instabilidade, assédio e adoecimentos em face das condições laborativas de trabalho.



No capitalismo avançado, a produção tende a ser cada vez mais invadida por robôs e máquinas digitais, encontrando nas TICs o suporte fundamental desta nova fase de subsunção real do trabalho ao capital. Como consequência desta nova empresa flexível e digital, os intermitentes globais tendem se expandir ainda mais, ao mesmo tempo que o processo tecnológico-organizacional-informacional eliminará de forma crescente uma quantidade incalculável de força de trabalho que se tornará supérflua e sobranete, sem empregos, sem seguridade social e sem nenhuma perspectiva de futuro (ANTUNES, 2018, p. 38).

Sendo assim, podemos compreender que aquilo que Marx já sinalizava sobre o avanço tecnológico expresso em maquinarias cada vez mais eficientes, iria reduzir o contingente de trabalhadores necessários para produção, fazendo-os mão de obra sobranete, diante do atual momento do capitalismo flexível, percebemos o quanto ele foi certo em sua reflexão, de fato, vivenciamos uma nova era em que o avanço da tecnologia, hoje, nem de longe seria pensado no século XIX. Assistimos ao avanço e à criação de robôs inteligentes, inteligência artificial, “internet das coisas”, tudo isso possibilita ao capital formas de aprimorar e acelerar o seu processo de produção, circulação e consumo.

Portanto, por meio do avanço tecnológico e do desenvolvimento de sistemas automatizados ocorre na esfera do trabalho uma absorção expressiva do trabalho morto, fazendo com que de certa forma o trabalho vivo seja subsumido. Ao passo que as máquinas se tornam mais sofisticadas e passam a interagir de maneira autônoma em decorrência da Inteligência Artificial, surge a interface máquina-máquina, que em algumas proporções pode substituir tarefas humanas.

Dessa forma, podemos compreender que a automação perpassa a esfera produtiva, estando presente também no setor de serviços, como, por exemplo, as centrais de relacionamento com os clientes de determinadas empresas.

As fronteiras do trabalhador coletivo são ampliadas com o advento das transformações no mundo do trabalho graças ao avanço tecnológico e à medida que ocorre o processo de desterritorialização das empresas e o processo de divisão internacional do trabalho, permitindo assim que

partes integrantes do trabalho socialmente combinado possam estar em diferentes regiões, até mesmo continentes e mesmo assim colaborem para a criação de uma mesma mercadoria.

Assim, podemos compreender que não é inédita a ampliação do trabalho socialmente combinado por meio do avanço tecnológico, porém, ele delinea novos contornos, uma vez que a digitalização algorítmica que acompanha o século XXI contribui para a automatização da produção, colaborando ainda mais para a separação física entre trabalho intelectual e manual. Em contrapartida, unem de maneira eletrônica cérebros e mãos, e de forma inédita, a interação com robôs que são postos nas etapas do processo de trabalho, estando presentes também no ciclo econômico, logística, distribuição e consumo. Dessa maneira, o trabalho morto passa a “ter vida” nas máquinas automatizadas e passa a subjugar o trabalho vivo.

Na breve apresentação proposta neste tópico, tentamos apresentar a discussão acerca da Indústria 4.0 e o avanço da subsunção do trabalho vivo ao trabalho morto, no qual ganha hegemonia perante o desenvolvimento tecnológico. Empenhamo-nos em demonstrar que não ocorre apenas a substituição do trabalho vivo pelo trabalho morto, mas que o último passa a ter autonomia pelo primeiro, assumindo local de destaque na produção do valor.

Diante disso é possível notar que há uma nova morfologia na produção do valor, antigamente a produção realizada no chão de fábrica era ocupada por operários que operacionalizavam as máquinas, já no contexto atual, o contingente desses trabalhadores se torna reduzido e a produção se dá através de redes de computadores, softwares e robôs.

### 3. O SETOR DE SERVIÇOS E OS IMPACTOS DA INFORMATIZAÇÃO

O setor de serviços vem se aproximando cada vez mais da produção de valor, deixando de lado seu caráter improdutivo e assumindo lugar de trabalho produtivo que pode resultar em trabalho imaterial ou material, dependendo de que serviço em específico se trate. Isto ocorre porque o setor vem assumindo cada vez mais atividades voltadas ao mercado e em decorrência do teletrabalho em tempos de indústria 4.0, portanto, o capital vem desenvolvendo estratégias a fim de extrair valor também por meio dos trabalhadores dos serviços.

A dinâmica da produção do valor, então, se altera de forma significativa, portanto, precisamos realizar uma análise cuidadosa a respeito de como vem ocorrendo o processo de extração de mais-valor na atualidade, sendo assim, precisa-se pensar a expansão da mercadorização dos serviços e o seu papel para a acumulação do capital.

De acordo com Antunes (2018), estamos vivenciando em escala global a expansão de novas maneiras pelas quais a lei do valor se realiza, dada a emergência de mecanismos complexos para a extração do mais-valor, no que diz respeito à produção material e também a produção imaterial, na qual esta última vem ganhando destaque na cadeia global de produção do valor.

Podemos verificar, de acordo com dados apresentados por Jacinto e Ribeiro (2015), que o setor de serviços no Brasil, ao contrário do que se pensa, é produtivo, tendo uma evolução positiva no Brasil no período de 2002-2009, enquanto no mesmo período a indústria teve queda. Nesse período, os serviços tiveram papel significativo no PIB, com 28,6%, ficando atrás apenas do comércio com 33,6% e superando a indústria que teve apenas 17,3%.

O processo de mercadorização do setor de serviços ocasionado pelo processo de privatização ocorrido no Brasil na década de 1990 por meio das reformas neoliberais faz com que paulatinamente ele se torne cada vez mais ativo no processo produtivo de valor, afastando-se cada vez mais do seu caráter improdutivo.

Não podemos descartar também a influência do processo de reestruturação produtiva, que busca novas estratégias para a criação do valor. Segundo Antunes (2018), o trabalho *on-line* vem sendo introduzido nas cadeias produtivas desde a década de 1970, sendo assim, as tecnologias de informação e comunicação foram aprimoradas.

Além dos impactos de ordem econômica e da produção do valor, esta nova morfologia do trabalho modifica a vida social como um todo, permeando a subjetividade da classe trabalhadora e fazendo com que ela passe a vivenciar o conteúdo das relações de maneira distinta de sua forma.

Devemos pensar a nova morfologia do trabalho implantada com o processo de reestruturação do capital e o avanço da indústria 4.0 imbricadas com a racionalidade neoliberal e o empreendedor de si mesmo, nos termos de Dardot e Laval (2016), que em sua consciência é seu próprio

patrão, mas que para isso paga um alto preço, tendo que trabalhar até a exaustão com jornadas de trabalho excessivas.

Exemplos que demonstram com clareza esta mentalidade são os motoristas de Uber e os entregadores de iFood, Uber Eats e demais plataformas de trabalho digital, esses trabalhadores são superexplorados, desprovidos de qualquer vínculo empregatício e direitos trabalhistas, mas que passam a vivenciar as relações sociais de forma alienada, afastando os pontos negativos e superdimensionando a positividade de não estar subordinado a um patrão, tendo ele próprio a autonomia de elaborar seu horário de trabalho.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste trabalho procuramos apresentar alguns elementos que fomentem o debate acerca do processo de subsunção do trabalho vivo ao trabalho morto, bem como a autonomia do último sobre o primeiro, uma vez que na era digital informacional o trabalho morto, na forma de máquinas avançadas, sistemas informatizados, robôs e inteligência artificial, passa a “ganhar vida” executando tarefas que antes apenas o trabalho humano era capaz de realizar.

Nossa discussão está alinhada com a perspectiva teórico-metodológica de Marx, da qual extraímos elementos para a abordagem conceitual das categorias trabalho produtivo, trabalho improdutivo, trabalhador coletivo e maquinaria, trabalho morto e trabalho vivo e estabelecemos mediações com o atual estágio do capital em tempos de Indústria 4.0.

Procuramos demonstrar que há modificações no processo de produção do valor, que antes se dava pela exploração do trabalho humano, mas que no atual estágio do capital permite que o valor seja criado de maneira que transcende o tradicional, dando espaço para o novo.

Esse processo não está restrito apenas à produção material industrial, mas também à produção imaterial do setor de serviços, uma vez que as tecnologias de informação e comunicação são implantadas de forma expressiva, além de que não podemos mais conceber os serviços como improdutivos, uma vez que nesta esfera tem havido produção de valor.

Por fim, o avanço tecnológico perpassa todas as esferas da vida social, não estando restrito à esfera da produção do valor, mas também das relações sociais, tornando-as cada vez mais reificadas e superficiais, fazendo

com que a principal interação dos sujeitos seja com telas de smartphones, tablets e computadores.

## REFERÊNCIAS

- ANTUNES, R. **O privilégio da servidão**: o novo proletariado de serviços na era digital. São Paulo: Boitempo, 2018.
- COTRIM, V. **Trabalho produtivo em Karl Marx** – velhas e novas questões. São Paulo: Alameda, 2012.
- CROCCO, F. L. T. Trabalho material e imaterial e transferência de expertises do trabalhador à maquinaria tecnológica. **R. Tecnol. Soc.** Curitiba, v. 14, n. 32, p. 21-37, Ed. Especial. 2018. Disponível em: <https://periodicos.utfpr.edu.br/rts/article/view/7876>. Acesso em: 10 jan. 2020.
- DARDOT, P.; LAVAL, C. **A nova razão do mundo**: ensaio sobre a sociedade neoliberal. São Paulo: Boitempo, 2016.
- JACINTO, P. A.; RIBEIRO, E. P. Crescimento da Produtividade no Setor de Serviços e da Indústria no Brasil: dinâmica e heterogeneidade. **Economia Aplicada**, v. 19, n. 3, p. 401-427, 2015. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/ecoa/v19n3/1413-8050-eco-19-03-0401.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2020.
- MARX, K. **Capítulo VI Inédito de O Capital**. São Paulo: Centauro, 2013.
- MARX, K. Maquinaria e trabalho vivo (os efeitos da mecanização sobre o trabalhador). **Crítica Marxista**. São Paulo: Brasiliense, v. 1, n. 1, p. 103-110, 1994.
- SANTOS, V. O. **Categorias marxianas fundamentais para o estudo do trabalho imaterial**. 2012. 129 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, São Paulo. Disponível em: [http://taurus.unicamp.br/bitstream/REPOSIP/282075/1/Santos\\_ViniciusOliveira\\_M.pdf](http://taurus.unicamp.br/bitstream/REPOSIP/282075/1/Santos_ViniciusOliveira_M.pdf). Acesso em: 27 mar. 2020



# **ARTIGOS – SEGURIDADE SOCIAL**





# IMPACTOS DAS NOVAS TECNOLOGIAS NA SEGURIDADE SOCIAL: EFICÁCIA E EFETIVIDADE DA VACINA COVID-19 EM TEMPOS DE PANDEMIA

*José Nivon da Silva* <sup>138</sup>

*Jane Lucia Wilhelm Berwanger* <sup>139</sup>

*Oton de Albuquerque Vasconcelos Filho* <sup>140</sup>

## INTRODUÇÃO

Em meados de março de 2020, a Organização Mundial da Saúde – OMS decretou a pandemia mundial de Covid-19, uma síndrome gripal

---

138 Doutor em Saúde Pública pela Universidade Americana. Mestre em Patologia pela Universidade Federal do Ceará. Título de Especialista em Pediatria pela Sociedade Brasileira de Pediatria-Associação Médica Brasileira e Especialista em Direito e Processo do Trabalho e Direito Previdenciário pela Faculdade Estácio de Sá.

139 Professora de Pós-graduação do Mestrado profissional em Direito da Faculdade CERS. Graduação em Direito pela Universidade Regional Integrada do alto Uruguai e das Missões (1998). Mestrado em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul (2005). Doutorado em Direito previdenciário pela PUC – SP (2013).

140 Doutor e Mestre pelo Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade Federal de Pernambuco. Graduado em Direito pela Faculdade de Direito de Olinda. Professor de Corpo Permanente do Programa de Mestrado em Gestão Local e Desenvolvimento Sustentável da UPE.

infeciosa iniciada em Wuhan, na China. O SARS-CoV-2 oferece fatores de risco para um público específico de pessoas com idade avançada, hipertensão, diabetes, dentre outras doenças crônicas. O número de óbitos pela doença varia conforme as políticas de prevenção adotadas pelos países, bem como a capacidade de atendimento especializado dos sistemas de saúde.

Em meio ao cenário de pandemia, a Seguridade Social mundial foi afetada, em especial nos países com estrutura econômica limitada, onde as condições de atendimento hospitalar são precárias. Desde então, o Brasil e os demais países acompanham uma pandemia sem precedentes, com mais de 17 milhões de casos positivos e aproximadamente 480 mil óbitos.

Pode-se observar que as implicações da Covid-19 não afetam apenas a salubridade das pessoas, mas também as atividades econômicas, uma vez que diversas empresas tiveram que fechar ou reduzir a mão de obra. Nesse ínterim, a Seguridade Social desempenhou uma função essencial para garantia da sobrevivência das pessoas devido à ausência de trabalho pelo aumento do desemprego que a Covid-19 causou, bem como pela garantia ao acesso dos serviços de saúde, que ficaram superlotados.

É trivial que nunca antes na história da saúde pública houve um processo de desenvolvimento, produção e utilização das vacinas em pessoas de forma tão rápida. Dentre as plataformas estudadas estão as tecnologias de produção de vacinas à base de DNA e RNA, uso de vetores virais, vacinas virais e vacinas proteicas, nos quais algumas destas plataformas jamais foram utilizadas em vacinas já licenciadas. De certa forma, isto acaba colaborando para especulação de mais argumentos de que as vacinas contra Covid-19 não são confiáveis.

Tendo como base tais informações, o presente trabalho tem como objetivo demonstrar os impactos das novas tecnologias de vacinas na Seguridade Social. Para isto, foi utilizado um método de levantamento bibliográfico, onde foram analisados livros, artigos e páginas na Web que abordassem aspectos jurídicos e de saúde sobre os impactos das novas tecnologias de vacinas desenvolvidas para combater a pandemia de Covid-19.

## 1. REPERCUSSÕES DA COVID-19 NO BRASIL E NO MUNDO

A Covid-19 trata-se de uma infecção com sintomas similares a de uma gripe, porém, com efeitos bem mais intensos, atingindo principalmente o

pulmão, provocando falta de ar. Os casos da pandemia de Covid-19 aumentam de forma devastadora no mundo, demandando a disponibilidade de um maior número de leitos, equipamentos de saúde e equipe médica especializada para realização do tratamento adequado (LI, 2020).

De acordo com Monto (2020), no intuito de combater o avanço da doença na população e o aumento progressivo no número de óbitos, diversos países correm contra o tempo para criação de vacinas que sejam eficazes no controle da Covid-19, proporcionando respostas imunológicas consistentes ao SARS Cov-2. No contexto jurídico, o direito à saúde constitui um direito essencial à vida, portanto, um direito fundamental previsto nos artigos 196, 197 e 198 da Constituição Federal de 1988, *in verbis*:

Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

Art. 197. São de relevância pública as ações e serviços de saúde, cabendo ao Poder Público dispor, nos termos da lei, sobre sua regulamentação, fiscalização e controle, devendo sua execução ser feita diretamente ou através de terceiros e, também, por pessoa física ou jurídica de direito privado.

Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes [...] (BRASIL, 1988).

Nesse sentido, a esfera dos serviços de saúde tornou-se um ambiente frequente para a judicialização das políticas públicas. Isto pode ser justificado por conta das dimensões constitucionais e infraconstitucionais em relação ao direito à saúde atrelado à situação precária da saúde pública que o país enfrenta, fazendo com que haja transferência para o Poder Judiciário para devida prestação dos direitos conforme previsto em lei.

A resposta inflamatória multissistêmica para todos órgãos e sistemas causados pela Covid-19 agravou severamente as manifestações clínicas e aumentou a mortalidade por complicações e infecções bacterianas secun-

dárias, podendo interferir na expectativa de vida da população. A seguridade social enfrenta um dos mais devastadores momentos de pobreza da história da humanidade e riscos de comprometimentos a médio e longo prazo, reduzindo sobremaneira os direitos fundamentais e a dignidade da pessoa humana (LI, 2020).

Segundo Serau (2020), a dignidade da pessoa humana constitui uma premissa do Estado de Direito Democrático, sendo a base para interpretação e aplicação de normas no ordenamento jurídico. A Constituição Federal de 1988 ressalta o princípio da dignidade da pessoa humana em seu art. 1º, inciso III:

Ar. 1º – A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: III – a dignidade da pessoa humana (BRASIL, 1988).

Assim, a dignidade humana possui tamanha importância tão elevada no ordenamento brasileiro como em outros diversos ordenamentos que estão contidos em nossa Constituição Federal, assim como também nos acordos internacionais dos quais o Brasil faz parte. A definição acima de direitos humanos que os consideram um direito fundamental que deve ser protegido pelo Estado, pois é sua obrigação junto com a sociedade zelar por uma sociedade justa, livre e igualitária (BALERA, 2020).

A expectativa da produção de vacinas capazes de produzir altos títulos de anticorpos contra a infecção pela Covid-19 constitui meta prioritária das indústrias farmacêuticas e das iniciativas governamentais e parcerias privadas para o efetivo controle da disseminação viral a nível internacional (POLAND, 2020).

## 2. TIPOS DE TECNOLOGIA DAS VACINAS

Atualmente, foram desenvolvidos vários tipos de vacinas, como vacinas com vírus atenuado, vacinas inativas e vacinas com RNA mensageiro (mRNA). Na vacina de caráter atenuado, o vírus é utilizado na sua forma enfraquecida, já na vacina de caráter inativo, o vírus utilizado é morto. Vale ressaltar que nos dois tipos de vacinas não há o risco de o indivíduo

contrair a doença que se deseja combater, agindo apenas na estimulação do sistema imunológico (WEVERS, 2020).

Quanto à vacina de mRNA, é utilizada uma tecnologia em que não há necessidade da presença do vírus enfraquecido ou atenuado, pois de forma sintética promove uma ação neutralizante pela ativação das células do sistema imune. De acordo com Monto (2020), as vacinas basicamente possuem quatro subdivisões, sendo elas: vacinas com vetores virais; vacinas genéticas; vacinas virais e vacinas proteicas.

**Vacinas com vetores virais:** Nesse tipo de vacina são utilizados Adenovírus não replicantes, que podem ser humanos (Ad5 e Ad26) ou de símios (Chimpanzés ChAd). Um exemplo de vacina utilizando vetores virais de símios é a Covishield, desenvolvida pela Índia, induzindo a resposta imune ao vírus após duas aplicações. Estudos realizados na primeira e segunda fase sobre a vacina Covishield demonstraram respostas de células T no 14<sup>o</sup> dia após a sua aplicação, promovendo anticorpos neutralizantes em cerca de 90% dos voluntários, garantindo um perfil de segurança aceitável.

**Vacinas genéticas:** Este tipo de vacina é produzido à base de RNA mensageiro, produzindo um excelente perfil e segurança, além de alta resposta imune celular e humoral. Por se tratar de uma vacina sintética, pode facilmente ser produzida em larga escala, porém, a conservação desses produtos deve ser bem mais apurada, utilizando essencialmente o congelamento. Um exemplo de vacina à base de RNA é a da Moderna, em parceria com o Instituto Nacional de Saúde Americano (NIH), e a da Pfizer, em parceria com a BionTech, que codificam a proteína *Spike* do vírus estabilizada, produzindo grande quantidade de anticorpos neutralizantes.

**Vacinas virais:** Neste tipo de vacina, são utilizadas tecnologias tradicionais para estímulo ao organismo na produção de anticorpos através do vírus que se deseja combater na forma inativa ou atenuada. A vacina Coronavac, do laboratório chinês Sinovac, utiliza a plataforma de vírus inativado, cultivando as células do vírus em células vero com posterior inativação. Além de apresentar boa resposta imune, a vacina Coronavac apresenta baixas taxas de efeitos adversos.

**Vacinas proteicas:** As vacinas proteicas utilizam proteínas virais para combater o vírus que se deseja atacar. Nesse sentido, vários testes estão sendo realizados de vacinas subunitárias ou de estrutura semelhante

ao vírus (VLP) para combater a Covid-19. Vale ressaltar que a exposição antecipada a outras variantes do coronavírus pode desempenhar um papel de proteção por meio de proteção cruzada. As vacinas BCG, pólio oral e tríplice viral também podem agir como fator de prevenção de formas graves da Covid-19.

No tocante à efetividade das vacinas contra a Covid-19, salienta-se que a melhor forma de demonstração da eficácia é por meio de ensaios clínicos de proteção à doença. A comparação da efetividade de diferentes vacinas não é uma tarefa fácil, uma vez que se deve levar em consideração as peculiaridades nas populações em que serão realizados os testes e nos desenhos dos estudos (POLAND, 2020).

Já em relação ao vírus em si, os fabricantes terão desafios em função das mutações que o mesmo vai sofrendo ao longo do tempo. Assim, uma versão da vacina que se mostrou efetiva contra uma variante do vírus pode não ser tão eficaz em outra. No entanto, a Covid-19 demonstra não sofrer variações consideráveis, dessa forma, uma vacina que apresente eficácia numa variante será igualmente eficaz em outra variante.

## 2.1. VACINAS CONTRA COVID-19

A América do Norte e a Ásia, exceto a China, são responsáveis por aproximadamente 30% das pesquisas de imunizantes contra a Covid-19 em todo o mundo. Já a China corresponde a cerca de 10%, enquanto que os Estados Unidos detêm o maior número de pesquisas, cerca de 35%, valor similar a todos os estudos da Europa. Ainda existem poucos estudos sobre o desenvolvimento de vacinas contra Covid-19 em países como a África e América Latina, correspondendo apenas a 6% das pesquisas (POLAND, 2020).

A garantia que as vacinas serão seguras e eficazes requer a realização de muitos testes, planejamento e execução cautelosa. Mesmo os estudos sobre as vacinas estarem bem avançados, com a utilização plena de algumas na população, algumas lacunas de conhecimento ainda devem ser preenchidas, em especial no tocante ao período de duração dos anticorpos imunizantes induzidos pela vacina no organismo (ANVISA, 2020).

Levando em consideração o tempo total para finalização dos ensaios clínicos e a demanda emergencial de proteção vacinal, algumas vertentes

advogam que a aprovação deveria ser realizada mediante as taxas de anticorpos ou outro biomarcador e não exclusivamente com base em dados clínicos. Todavia, conhecimentos da resposta imunológica e vacinal ao SARS-CoV-2, que estejam atreladas à proteção contra o vírus, são necessários para findar tal proposta (GOSTIN; WILLEY, 2020).

Já outros movimentos advogam que a sociedade deveria ter acessibilidade a outras substâncias desenvolvidas contra a Covid-19 através de tecnologias ainda não aprovadas. Levando em consideração um esquema de vacinação em massa contra a Covid-19 de uma população saudável de uma manifestação viral, por muitas vezes leve ou moderada, mesmo que pouquíssimas pessoas sofressem com graves reações, anafilaxia ou ADE, os resultados poderiam ser devastadores (ZAROCOSTAS, 2020).

Nesse ínterim, não se deve subestimar a importância de estudos apurados sobre a segurança na administração de novas vacinas, que serão utilizadas por milhares de pessoas em todo o mundo, buscando evitar ao máximo reações adversas. Também é necessário que haja uma comunicação clara com a população, exaltando os benefícios da vacina e a sua importância para imunização individual e coletiva (WEVERS, 2020).

Dentre as vacinas mais promissoras contra o novo coronavírus estão a de Oxford – AstraZeneca, Biontech – Pfizer, Sinovac – Coronavac, Sputnik V e Moderna – Institutos Nacionais de Saúde dos EUA. Cada uma das vacinas arroladas possui confluências e divergências, uma vez que possuem tecnologias diferentes e são desenvolvidas por laboratórios distintos (POLAND, 2020).

### 3. IMPACTOS DA VACINAÇÃO NA SEGURIDADE SOCIAL

O baixo número de cobertura vacinal pode trazer sérias consequências para a seguridade social, por esta razão, constantemente o Governo brasileiro lança nas mídias sociais campanhas atreladas à vacinação. Tais campanhas têm como intuito a conscientização da população sobre os seus benefícios, bem como os riscos de ignorar tal medida profilática. Além disso, a disseminação de informação e educação das pessoas no que se refere à vacinação alerta sobre a necessidade de ampliação da cobertura no país, em especial durante a pandemia de Covid-19 (WEVERS, 2020).

Uma forte ferramenta que o Brasil conta para coibir o crescimento dos movimentos antivacinas é o Programa Nacional de Imunização – PNI, implementado pelo SUS, que atua fortemente na promoção de campanhas educacionais de vacinação e prevenção a vários tipos de doença infectocontagiosas. O grande impacto da Covid-19 na seguridade social pode ser um fator que contribua para que as pessoas não tomem os ideais dos movimentos antivacina como premissa. Todavia, é de suma importância salientar este entrave potencial à efetividade das vacinas contra Covid-19, de modo a se preparar para saná-lo, caso venha a se manifestar (ZAROCOSTAS, 2020).

Para Wevers (2020), quando se fala em eficácia de uma vacina, geralmente toma-se como base os fatores econômico-financeiros, ou seja, para que uma vacina seja considerada eficaz precisa oferecer um ótimo valor de custo-benefício. Nas últimas décadas, algumas mudanças vêm sendo notadas no mercado global de vacinas, tais como: índice de crescimento de mercado acima da taxa correspondente em medicamentos; união de grandes indústrias farmacêuticas; otimização do processo de desenvolvimento de vacinas, dentre outros fatores.

O nível de impacto para a seguridade social e econômica devido à Covid-19 impulsionou a utilização de novas tecnologias de desenvolvimento de vacina, no intuito de encurtar o tempo de desenvolvimento e utilização em humanos. O impacto produzido pela doença não é apenas na saúde, mas também na atividade econômica, provocando fechamento de empresas (POLAND, 2020).

A seguridade social é um elemento de bem-estar social previsto na Constituição Federal de 1988, alavancado pelo fortalecimento das políticas neoliberais capitalistas. A Constituição Federal de 1988 inovou, trazendo um capítulo destinado à Seguridade Humana, com o intuito de atender às necessidades e os anseios de todos, primando por adotar um sistema protetivo antes não existente, trazendo uma ampla quantidade de ações que buscam atingir o bem-estar social (BALERA, 2020).

Dentro de tais conceitos, ressalta-se que os institutos saúde e assistência social são de caráter não contributivo, enquanto a previdência social é de caráter contributivo, como se pode extrair dos artigos 195 a 201 da Constituição de 1988. Assim, apresentados tais elementos, podemos perceber que a Seguridade Humana surge com o fito de amparar a todos que



dela necessitam, sejam aqueles que contribuem, sejam aqueles que não têm condição de ter um padrão mínimo de vida (SERAU, 2020).

Nessa entoada, o art. 194, caput, da Carta da República define a Seguridade Humana como um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade destinados a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social. Nota-se ainda que a Seguridade Humana se norteia por princípios, dentre eles o da universalidade da cobertura e do atendimento, ou seja, cobertura a todas as contingências sociais que necessitam de proteção social, independentemente de quem sejam os indivíduos por elas acobertados (JUNIOR, 2019).

Segundo Balera (2020), para assegurar a efetivação do princípio citado alhures, bem como a manutenção do equilíbrio financeiro e atuarial, a Carta da República destinou orçamento próprio a ser incluído na lei orçamentária anual, conforme prevê o art. 165, § 5º, III, da CRFB/88: “o orçamento da seguridade humana, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.”

Segundo Junior (2019), a seguridade social atua como uma ferramenta de resposta aos problemas de saúde sociais, beneficiando a sociedade:

Os direitos sociais, aí incluídos aqueles da esfera da Seguridade Social, podem ser caracterizados, portanto, muito mais do que como direitos prestacionais, ‘gastos públicos’ ou ‘deveres estatais’ [...], sejam considerados como direitos de resposta ou, em outras palavras, direitos em resposta à questão social (JUNIOR, 2019, p. 47).

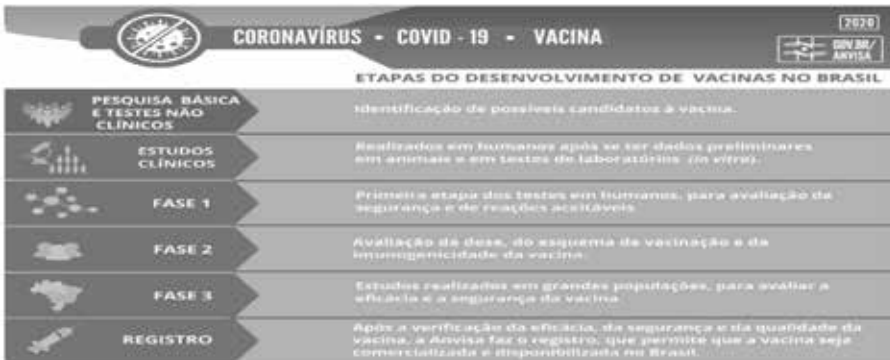
No intuito de garantir a seguridade social na população mundial, várias pesquisas de desenvolvimento e testes de vacinas contra Covid-19 em humanos foram realizadas. Em 2021, já existem vacinas que estão sendo utilizadas em larga escala, como é o caso da Coronavac e da AstraZeneca. Com isto, pôde-se observar um cenário emergencial de pandemia que ficará marcado na história, com programa de desenvolvimento de vacina mais rápido já visto (POLAND, 2020).

Por um lado, a pandemia trouxe várias consequências negativas, com morte de milhões de pessoas, queda da economia e aumento de desemprego em escala mundial. Já para medicina, no que diz respeito ao de-

envolvimento de vacinas, foi de extrema importância para a viabilização da liberação dos imunizantes em tempo recorde, tendo em vista que antes levava aproximadamente dez anos ou mais para a sua implementação (ZAROCOSTAS, 2020).

De acordo com a Anvisa (2020), o processo de desenvolvimento de uma vacina segue inicialmente a fase de estudo clínico, na qual são realizados diversos teste em laboratórios com a utilização do possível imunizante em animais, a fim de verificar a toxicidade do mesmo. Os ensaios clínicos são subdivididos em três etapas, a primeira tem como intuito avaliar a segurança do produto, a segunda etapa avalia a segurança, dose e frequência da administração, e a terceira avalia a eficácia do produto por meio de estudos randomizados, com uma amostra envolvendo milhares de voluntários, conforme a Figura 1.

Figura 1: Etapas de desenvolvimento de vacinas no Brasil



Fonte: ANVISA (2020).

Após a realização de todas as etapas supracitadas para implementação da vacina, os dados obtidos são avaliados por agências regulamentadoras, como é o caso da Anvisa. Posteriormente, o imunizante poderá ser produzido em larga escala e distribuído para população, iniciando a quarta fase, quando serão observados os efeitos e eventos adversos na população que será vacinada (ANVISA, 2020).

A redução do período de concepção das 4 fases da vacina para um período de 12 a 18 meses é uma façanha jamais realizada. Todavia, surge um questionamento, será que essa redução não causará danos futuros à segurança dos indivíduos vacinados? Para responder a tal questionamento,

aproximadamente 155 equipes de pesquisa no mundo estudaram diversas plataformas de vacinas, com fontes públicas e privadas (POLAND, 2020).

Dentre as plataformas estudadas estão as tecnologias de produção de vacinas à base de DNA e RNA, uso de vetores virais, vacinas virais e vacinas proteicas. Algumas dessas plataformas jamais foram utilizadas em vacinas já licenciadas, porém existem em áreas como a oncologia. Isso acaba criando novas portas para possibilidade de desenvolvimento de vacinas numa parcela de tempo menor. Entretanto, como é um novo processo, deve ser realizado com cautela redobrada para não afetar a sociedade (MONTTO, 2020).

Boa parte dos imunizantes para o combate à Covid-19 têm como intuito a indução de anticorpos neutralizantes contra as subunidades virais, no qual maior parte delas têm como alvo a RBD (domínio e ligação do receptor) da proteína *Spike* existente no vírus, de modo a impedir a captação do vírus por um receptor chamado ACE2 (enzima conversora da angiotensina) humano. Ainda não está claro para a ciência a relação entre as variantes da proteína S utilizadas em diferentes pessoas, bem como a epidemiologia genômica da doença (POLAND, 2020).

## CONCLUSÕES

A devastação nos âmbitos financeiro, social e econômico causados pela pandemia de Covid-19 engrandecem a súplica por um método salvador. Nesse contexto, as vacinas são a principal forma de combater o vírus, e a decisão de tomar ou não a vacina será de suma importância para o controle da disseminação do vírus. No que se refere à eficácia, as informações levantadas dão conta de que as que trazem mais resultados positivos são as vacinas da Pfizer/Biontech, Moderna e Sputnik V.

As tecnologias utilizadas pelas vacinas Pfizer/Biontech e Moderna são RNA mensageiro, já a Sputnik V utiliza vetores virais, com Adenovírus não replicantes. Entretanto, a eficácia nominal das vacinas não depende exclusivamente das tecnologias utilizadas, mas também da conservação. Tomando isto como premissa, as vacinas AstraZeneca e Coronavac tornam-se interessantes para utilização no Brasil, pois mesmo que tenham menor eficácia em relação à Pfizer/Biontech, Moderna e Sputnik V, podem ser conservadas em temperaturas similares à de uma geladeira.

Vale salientar que o PNI, desenvolvido pelo SUS, auxilia fortemente no planejamento e execução das campanhas de vacinação, não só contra a Covid-19, mas também contra outras doenças contagiosas. Em contrapartida, ainda existem alguns problemas que interferem na concretização no direito à saúde no Brasil. Mesmo que os dados científicos sejam promissores em relação às vacinas, ainda existem pessoas que insistem em não tomar a vacina ou disseminar *fake news* sobre as mesmas, prejudicando o senso coletivo de imunização.

Ao analisar os impactos das novas tecnologias na produção de vacinas, pode-se perceber que a gama de benefícios para a Seguridade Social é imensurável, pois a utilização de novas tecnologias pode permitir ampliação da capacidade de produção de vacinas, redução do tempo de desenvolvimento e imunização de rebanho num tempo menor. No entanto, é necessário avaliar de forma cautelosa a proteção conferida por estas vacinas, de modo a comprovar que elas realmente são eficazes no combate à Covid-19.

Podemos concluir pela realização do presente artigo que as vacinas são o principal meio para combater o avanço da pandemia de Covid-19, bem como o número excessivo de óbitos. Vale ressaltar também que as medidas não farmacológicas, tais como distanciamento social e uso de máscara, são de suma importância para garantia do controle da disseminação do vírus.

## REFERÊNCIAS

- ANVISA. **Agência nacional de vigilância sanitária**. Disponível em: <http://portal.anvisa.gov.br/wps/portal/anvisa/anvisa/home>. Acesso em: 01 jun. 2021.
- BALERA, W. **Sistema de seguridade social**. 8. ed. São Paulo: LTr, 2020.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 09 maio 2021.
- JUNIOR, M. **Economia e Seguridade Social: análise econômica do direito: seguridade social**. Curitiba: Juruá, 2019.

- LI, Q. Early transmission dynamics in Wuhan, China, of novel coronavirus-infected pneumonia. *New England Journal of Medicine*. Boston, v. 382, n. 13, p. 1199-1207, 2020.
- MONTO, A. Medical reviews: coronaviruses. **Yale Journal of Biology and Medicine**, v. 47, n. 4, p. 234-251, 2020.
- POLAND, G. Tortoises, hares, and vaccines: A cautionary note for SARS-CoV-2 vaccine development. *Vaccine*. Kidlington, v. 38, n. 27, p. 4219-4220, 2020.
- SERAU, M. **Economia e Seguridade Social: análise econômica do direito: seguridade social**. Curitiba: Juruá, 2020.
- WEVERS, B. Recently discovered human coronaviruses. **Clinics in Laboratory Medicine**, v. 29, n. 4, p. 715-724, 2020.
- ZAROCOSTAS, J. How to fight an infodemic. *The Lancet*, London, v. 395, n. 10225, p. 676, 2020.

# O ESTADO DA ARTE DA EFETIVIDADE DA VACINA COVID-19 APONTANDO CONFLUÊNCIAS E DIVERGÊNCIAS

*José Nivon da Silva*<sup>141</sup>

*Jane Lucia Wilhelm Berwanger*<sup>142</sup>

*Oton de Albuquerque Vasconcelos Filho*<sup>143</sup>

## INTRODUÇÃO

O objetivo geral deste artigo foi verificar a eficácia e efetividade da vacina Covid-19 como ferramenta para o desenvolvimento de mercado e segurança humana no âmbito do subsistema de saúde da seguridade social.

Os objetivos específicos se propuseram a discutir o estado da arte da cobertura universal da vacina contra Covid-19, para o desenvolvimento

---

141 Doutor em Saúde Pública pela Universidade Americana. Mestre em Patologia pela Universidade Federal do Ceará. Título de Especialista em Pediatria pela Sociedade Brasileira de Pediatria-Associação Médica Brasileira e Especialista em Direito e Processo do Trabalho e Direito Previdenciário pela Faculdade CERS.

142 Professora de Pós-graduação do Mestrado profissional em Direito da Faculdade CERS. Graduação em Direito pela Universidade Regional Integrada do alto Uruguai e das Missões (1998). Mestrado em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul (2005). Doutorado em Direito previdenciário pela PUC – SP (2013).

143 Doutor e Mestre pelo Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade Federal de Pernambuco. Graduado em Direito pela Faculdade de Direito de Olinda. Professor de Corpo Permanente do Programa de Mestrado em Gestão Local e Desenvolvimento Sustentável da UPE.

de mercado e segurança humana. Verificar os efeitos colaterais da vacina Covid-19 e possíveis confluências e divergências da vacina Covid-19.

Trata-se de um método de pesquisa dialético, sistemático, qualitativo, explorando o levantamento de fontes bibliográficas secundárias e documental a partir de textos extraídos de periódicos científicos, dissertações, teses, livros específicos sobre o tema e bases de dados SciELO, PubMed, MEDLINE, N Engl J Med, Nature, Lancet Infect Dis. e bibliotecas virtuais, incluindo palavras-chave e operadores booleanos “AND” (MARCONI; LAKATOS, 2020).

Coronavírus são vírus RNA com ampla distribuição entre humanos, mamíferos silvestres e aves. À microscopia eletrônica são vírus circulares, com espículas que terminam em pequenas gotas exteriorizadas na superfície, semelhante a uma coroa. Os *Coronavirus* pertencem à subfamília *Coronavirinae* da família dos *Coronaviridae*, ordem *Nidovirales*. Esta subfamília inclui quatro gêneros: Alfacoronavirus, Betacoronavirus, Gamacoronavirus e Deltacoronavirus (SU, Shuo *et al.*, 2016).

Os coronavírus (CoVs) são patógenos não letais para seres humanos, causando resfriados comuns em 15% dos infectados. Até o ano de 2019, seis espécies diferentes de CoV foram identificados na gênese dessas infecções humanas. Quatro espécies, 229E, NL63, OC43 e o HKU1 são de alta prevalência e associados a quadros de resfriados e infecções leves do aparelho respiratório superior em pacientes imunocompetentes de todas as faixas etárias (LIMA; DE SOUSA; LIMA, 2020, p. 1).

As espécies *severe acute respiratory syndrome coronavirus* (SARS-CoV) e a *Middle East respiratory syndrome coronavirus* (MERS-CoV) tiveram origem zoonótica, associadas a quadros graves e potencialmente fatais de insuficiência respiratória. O SARS-CoV causou um surto originalmente na China, em 2003, e a letalidade foi de 9,5%. O MERSCoV, agente causador do surto ocorrido no Oriente Médio, na Arábia Saudita, no ano de 2012, teve letalidade de 34% (LIMA; DE SOUSA; LIMA, 2020, p. 1).

Em 2019, foi identificado um CoV humano mais infeccioso do que o SARS-CoV e MERS-CoV, um novo coronavírus zoonótico, que cruzou espécies para infectar humanos, denominado de 2019-nCoV. Identificado pela primeira vez em Wuhan, capital da província de Hubei, China Central, em pessoas de um mercado de frutos do mar e de animais vivos (ZHU; ZANG; WANG *et al.*, 2020; YI; LAGNITON; YE *et al.*, 2020).

Wuhan passou a ser considerada o epicentro da infecção respiratória aguda grave, com resposta inflamatória exuberante, pelo 2019-nCoV (LIMA; SOUSA; LIMA, 2020, p. 1-2).

SARS e MERS são, respectivamente, a síndrome respiratória aguda grave, que surgiu em 2002 na China, e a síndrome respiratória do Oriente Médio, identificado a partir da Arábia Saudita, síndromes clínicas causadas por variedades de coronavírus (SEGATA, 2020).

Devido ao fato de o 2019-nCoV ser altamente homólogo ao SARS-CoV, foi nomeado SARS-CoV-2 pela Organização Mundial da Saúde (OMS), em 11 de fevereiro de 2020, e a doença associada denominou-se CoV Doença-19 (Covid-19), segundo Velavan e Mayer (2020). Portanto, o SARSCoV-2 é responsável pelo terceiro surto de CoV na história da humanidade.

Em 11 de março de 2020, a Organização Mundial da Saúde (OMS) declarou o surto de Covid-19 como pandemia global. A propagação do SARS-Cov-2 trouxe para os Estados diferentes graus de comprometimento e eficácia no controle da doença. Ameaça aos direitos à vida e à saúde, e o impacto da crise nos direitos humanos, gerou uma recessão econômica na América Latina até o final de 2020, de pelo menos trinta milhões a mais de pessoas na pobreza (BOHOSLAVSKY, 2020, p. 86).

A pandemia da Covid-19 constitui um choque que exige repensar o sistema econômico, financeiro e social no qual vivemos para reduzir as desigualdades entre e dentro dos países, bem como entre homens e mulheres (BOHOSLAVSKY, 2020, p. 86).

Em 11 de março de 2020, a Organização Mundial da Saúde (OMS) declarou o surto de covid-19 como pandemia global. A propagação do SARS-Cov-2 trouxe para os Estados diferentes graus de comprometimento e eficácia no controle da doença. Ameaça aos direitos à vida e à saúde e o impacto da crise nos direitos humanos geraram uma recessão econômica na América Latina até o final de 2020, de pelo menos trinta milhões a mais de pessoas na pobreza (BOHOSLAVSKY, 2020, p. 86).

As etapas para o processo de produção de vacinas seguem as fases de um estudo clínico, com etapas pré-clínicas realizadas em laboratórios, geralmente, em modelos animais, objetivando avaliação de dose e toxicidade nesta população (LIMA; ALMEIDA; KFOURI, 2021, p. 522).



Os ensaios clínicos envolvendo humanos são divididos em três etapas. Os estudos de fase 1 avaliam a segurança do produto. Os de fase 2 avaliam segurança, dose, frequência de administração e imunogenicidade. Os de fase 3 têm como desfecho avaliar a eficácia do produto através de ensaios clínicos controlados, randomizados, envolvendo milhares de voluntários (LIMA; ALMEIDA; KFOURI, 2021, p. 522).

Publicada a análise científica dos dados, a vacina candidata é submetida à avaliação pelas agências reguladoras em saúde, como a *Food and Drug Administration* (FDA), para posterior produção e distribuição. Os estudos de fase 4, ou de pós-licenciamento, estimam os efeitos e eventos adversos após a utilização da vacina em larga escala na população-alvo (LIMA; ALMEIDA; KFOURI, 2021, p. 522).

Várias tecnologias de produção de vacinas estão sendo avaliadas, incluindo ácidos nucleicos (DNA e RNA), vetores virais (replicantes e não replicantes) geneticamente modificados, vacinas virais (atenuadas ou inativadas) e as vacinas proteicas recombinantes ou de VLP, partículas semelhantes ao vírus, tecnologia utilizada na vacina do papilomavírus humano – HPV (MUKHERJEE, 2020, p. 5-6).

A maioria das vacinas estudadas para a Covid-19 visa induzir anticorpos neutralizantes contra as subunidades virais, a maior parte delas tendo como alvo a região de domínio de ligação do receptor (RBD) da proteína mais conservada do vírus, a *Spike* (S), impedindo a captação do vírus pelo receptor da enzima conversora da angiotensina 2 (ACE2) humano (KWOK, 2021, p. 1462-1464).

As vacinas podem ser conceituadas como produtos imunológicos oriundos de soluções antigênicas, que induzem a produção de anticorpos no organismo, promovendo resposta imunológica ao vírus ou bactéria que se deseja combater. A resposta imunológica pode ser temporária ou permanente, dependendo da eficácia da vacina. Em poucas palavras, pode-se dizer que as vacinas alertam o sistema imunológico sobre a presença de vírus ou bactérias que possam agredir o organismo (DAVID; ALEXANDRE, 2018).

Na composição das vacinas, são utilizados agentes similares ao vírus ou bactéria na forma inativa ou atenuada. A ação desses agentes no organismo faz com que haja uma resposta natural do organismo em forma de

defesa imunológica, fortalecendo o corpo contra a ação infecciosa (PLOTKIN, 2017).

Segundo Poland (2020), a vacinação surge como um mecanismo para reduzir a disseminação viral da Covid-19, diante do contexto da elevada letalidade, para reduzir a transmissibilidade viral, é de suma importância que a vacina seja eficaz e efetiva no controle da doença.

Segundo Serau (2020), com a cobertura vacinal ampliada da população, é possível a retomada da economia em diversos setores afetados.

## 1. RELEVÂNCIA DA COBERTURA VACINAL CONTRA COVID-19 PARA A SEGURIDADE SOCIAL

A seguridade social é gênero e as espécies desse subsistema são representadas pela tríade relativas à Saúde, à Previdência Social e à Assistência Social, conforme redação do art. 194 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88), Emenda constitucional (EC) nº 20/98.

Ter direito à vacinação contra Covid-19 representa a tradução do direito à seguridade social, mediante um conjunto amplo, abrangente e universal de princípios, de regras e de instituições destinados a estabelecer um sistema de proteção social aos indivíduos contra contingências, integrado por ações de iniciativas dos Poderes Públicos e da sociedade, amparados na Ordem Social (arts. 194 a 204 da CRFB/88).

Saúde (arts. 196 a 200), previdência social (arts. 201 e 202) e assistência social (arts. 203 e 204) passaram a fazer parte do gênero seguridade social. Saúde e Assistência Social são um direito de natureza não contributiva, e nesse sentido ter acesso a vacinas contra Covid-19 representa irrenunciabilidade de um direito fundamental. A Previdência Social, por sua vez, é de natureza contributiva por expressa previsão constitucional (CRFB/88).

A relevância da Previdência Social e dos sistemas de Seguridade Social são meios eficazes de promoção de justiça, bem-estar social e mitigação das contingências sociais, garantias dos direitos individuais e da dignidade da pessoa humana, em nome da manutenção da Ordem Social (BERWANGER; BURALDE, 2020, p. 152).

O Sistema de Seguridade Social garante um núcleo mínimo de segurança jurídica, em prol de toda a sociedade. Beneficiários e destinatários diretos da Seguridade e da Previdência Social, são aqueles que passam pela contingência social e recorrem ao socorro estatal. Contudo, todos na sociedade são beneficiários indiretos deste sistema de proteção e justiça social, porque sem seguridade social não haveria Ordem Social (BERWANGER; BURALDE, 2020, p. 153)

O direito à saúde, elevado à categoria dos direitos fundamentais, por estar interligado ao direito à vida e à existência digna, assegurada em nossa Carta Magna constitucional, princípio relevante ao Estado Democrático de Direito (art. 1º, inciso III, da CRFB/88).

A saúde, direito de todos e dever do Estado, representa um direito fundamental de segunda geração ou segunda dimensão, transindividual e positivado para a promoção e proteção humana (art. 196, CRFB/88).

A implementação de políticas públicas relativas à saúde ganhou notoriedade com a pandemia da Covid-19, foi sancionada a Lei 13.979/20 (SERAU, 2020).

Os Tribunais dos estados brasileiros passaram a promover discussões por meio de vídeo conferência, *home office*, dentre outras formas de comunicação virtual para a garantia do distanciamento social (SERAU, 2020).

O sequenciamento genético do agente causador da síndrome respiratória aguda grave SARS-CoV-2 divulgado no início do ano de 2020 culminou no início de pesquisas para o desenvolvimento de uma vacina contra o vírus, pela gravidade clínica e riscos de complicações infecciosas (POLAND, 2020).

Os casos da pandemia Covid-19 aumentam de forma exponencial no mundo, e há uma emergente reorganização dos serviços de saúde para o enfrentamento da doença. No intuito de combater o avanço da doença e controlar o aumento progressivo no número de óbitos, diversos países investiram em novas tecnologias na produção de vacinas eficazes e eficientes para o controle da Covid-19 (MONTTO, 2020).

Patologias que acabam evoluindo para pandemia geralmente possuem uma característica em comum, a complexidade. No caso da pandemia de Covid-19, o nível de complexidade foi ainda maior, pois não se sabia o agente patógeno que causava a doença logo nos primeiros casos em Wuhan, na China. No tocante aos aspectos biológicos, as pistas encontra-

das remetiam ao conhecimento de outros tipos de Coronavírus, que na verdade pouco ajudaram no manejo do novo organismo (LI, 2020).

Em relação aos sintomas clínicos, existem algumas surpresas na evolução do quadro de saúde dos pacientes, os sintomas prodrômicos rapidamente culminam numa grave doença. Mesmo que o estado geral dos pacientes permaneça estável, ocorrem alterações nas funções respiratórias dos mesmos, reduzindo os níveis de oxigênio no sangue. E elevando a morbimortalidade (MONTO, 2020).

Garantir vacinação para todos é um direito fundamental para a segurança social compreendendo “um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social” (art. 194, CRFB/88).

A Constituição de 1988 consagra como um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito a tutela dos direitos sociais que engloba saúde, previdência e assistência social (art. 6º, CRFB/88) e universalidade da cobertura e do atendimento (art. 194, inciso I, CRFB/88).

## 2. ESTUDOS DE FASE III NO DESENVOLVIMENTO DE VACINAS CONTRA COVID-19

Segundo Kwok (2021, p. 1462), dados de ensaios clínicos de fase III de vacina de vetor adenoviral ChAdOx1 nCoV-19 desenvolvida na Universidade de Oxford consistiram em um vetor adenoviral de chimpanzé deficiente para replicação contendo o gene da proteína Spike SARS-CoV-2.

Verificou-se que a vetor adenoviral ChAdOx1 nCoV-19 de Oxford promoveu o estímulo de uma resposta humoral robusta e mediada por células em camundongos e macacos rhesus, e também protegeu macacos rhesus da pneumonia induzida por SARS-CoV-2 (VAN DOREMAGEN, Neeltje *et al.*, 2020, p. 1462).

Uma dose da vacina de vetor adenoviral ChAdOx1 nCoV-19 pode induzir anticorpos específicos para o antígeno e respostas de células T, enquanto a segunda dose de vacinação mostrou aumentar as respostas de anticorpos e aumentar o anticorpo neutralizante de SARS-CoV-2 em modelos animais (GRAHAM, 2020, p. 1462).

A eficácia geral da vacina adenoviral ChAdOx1 nCoV-19 foi de 70,4%, e obteve-se um perfil de segurança equilibrado em todo o braço do estudo entre eventos adversos graves e eventos adversos de interesse especial (VAN DOREMALEN, Neeltje *et al.*, 2021).

As limitações do estudo incluíram grupos de idades mais jovens, mais participantes brancos e do sexo feminino, os quais são tipicamente uma população de menor risco para doenças graves. O tempo de seguimento de seis meses após a primeira dose administrada foi considerado relativamente curto (VAN DOREMALEN, Neeltje *et al.*, 2021).

Kwok (2021, p. 1463) descreveu sobre a segurança e imunogenicidade de dois candidatos à vacina Covid-19 com base em RNA mensageiro (mRNA) licenciada para uso em humanos, em destaque, a vacina BN-T162b2 mRNA codesenvolvida pela BioNTech e Pfizer.

A vacina mRNA modificado por nanopartículas lipídica codificando a proteína de pico de comprimento total foi selecionada para maior desenvolvimento clínico entre os quatro potenciais candidatos à vacina mRNA com base na evidência de sua capacidade de produzir anticorpos neutralizantes com menor incidência e gravidade das reações sistêmicas (WALSH; FRENCK JR.; FALSEY; KITCHIN; ABSALON; GURTMAN *et al.*, 2020).

A eficácia da vacina de mRNA em um estudo de fase III foi de 95%, composto por 43.548 participantes, sendo 8 casos de Covid-19 identificados entre 17.411 participantes do braço vacinal e 162 casos Covid-19 identificados entre 17.511 participantes no braço de controle (POLACK; THOMAS; KITCHIN; ABSALON; GURTMAN; LOCKHART *et al.*, 2020).

Segundo Kwok (2021, p. 1464), a vacina de mRNA-1273 foi codesenvolvida por pesquisadores do Instituto Nacional de Alergia e Doenças Infeciosas, e o Moderno mRNA-1273 codifica o antígeno S-2P constituído pela glicoproteína SARS-CoV-2 com uma âncora transmembrana e um local de decote S1-S2 intacto.

Estudos de imunogenicidade de Fase I mostrou que o mRNA-1273 produziu um alto nível de respostas de anticorpos vinculantes e neutralizantes. Anticorpos vinculantes e neutralizantes permaneceram elevados aos 90 dias após a segunda vacinação nos 34 participantes adultos saudá-

veis testados. Esses resultados sugerem que o mRNA-1273 tem o potencial de fornecer imunidade humoral duradoura (KWOK, 2021, p. 1464).

Um estudo aplicado em animais de vacinas mRNA-1273 mostrou sua robustez em induzir a atividade neutralizante SARS-CoV-2, protegendo as vias aéreas superiores e inferiores, bem como o pulmão (CORBETT; FLYNN; FOULDS; FRANCICA; BOYOGLU-BARNUM; WERNER *et al.*, 2020).

O estudo fase III foi composto por 30.420 participantes, sendo 185 casos de Covid-19 identificados no braço de controle e 11 casos no braço vacinal. A eficácia da vacina foi de 94,1% de eficácia vacinal (BADEN; EL SAHLY; ESSINK; KOTLOFF; FREY; NOVAK *et al.*, 2020).

A vacina vetorial Ad26.COVS2 desenvolvida pela Janssen é um sorotipo de adenovírus incompetente de replicação recombinante com 26 vetores codificando uma proteína de pico SARS-CoV-2 de comprimento completo. O estudo da Fase I mostrou que a vacina é segura, com poucos eventos adversos. Anticorpo neutralizante foi detectado em todos os participantes, sugerindo que a vacinação Ad26.COVS2 resultou em um alto nível de imunogenicidade (SADOFF; LE GARS; SHUKAREV; HEERWEGH; TRUYERS C, DE GROOT AM *et al.*, 2021).

A vacina de subunidade de proteína NVX-CoV2373 desenvolvida pela Novavax contém adjuvante Matrix-M1 e um sars-CoV-2 de comprimento selvagem completo de glicoproteína, testada em modelos animais; verificou-se sua capacidade de induzir a imunogenicidade e fornecer proteção contra o desafio SARS-CoV-2 (GUEBRE-XABIER; PATEL; TIAN; ZHOU; MACIEJEWSKI; LAM *et al.*, 2020).

A vacina CoronaVac inativada contra vírus desenvolvida pela Sinovac mostrou resposta imune dirigida contra muitos antígenos do SARS-CoV-2 em vez de atingir apenas a proteína do pico. O ensaio clínico controlado por placebo duplo-cego da Fase III avaliou a eficácia e a segurança em profissionais de saúde. Administrada em duas doses de injeção intramuscular com intervalo entre 14 -28 dias. Resultados deste estudo da Fase III não foram publicados, mas dados da Fase II mostraram soroc conversão de anticorpos neutralizantes superiores a 97% com a incidência de reações adversas inferiores a 35% (ZHANG; ZENG; PAN; LI; HU; CHU *et al.*, 2020).

### 3. REAÇÕES ADVERSAS, LIMITAÇÕES DO ESTUDO E CONSERVAÇÃO VACINAL

A reação local foi geralmente leve a moderada em gravidade e resolvida dentro de 1 a 2 dias, e nenhum participante relatou qualquer reação local grau 4 com as 2 doses de injeção. Eventos sistêmicos, incluindo febre e calafrios, foram observados no prazo de 1 a 2 dias após a vacinação e resolvidos pouco tempo depois. Relatos de eventos adversos no tratamento no braço vacinal foram superiores relacionado ao braço controle Kwok (2021, p. 1463).

As principais limitações deste relatório são o curto tempo de seguimento, com um acompanhamento mediano de apenas dois meses após a segunda dose, e o fato de a análise não ter abordado se a vacinação previne infecção assintomática. BNT162b2 tornou-se a primeira vacina Covid-19 autorizada para uso emergencial pela FDA dos EUA (LEDFORD, 2020).

Fator preponderante para garantia da eficácia das vacinas é a temperatura de conservação. De acordo com a Universidade de Oxford, a AstraZeneca pode ser conservada de modo a garantir a sua eficácia entre as temperaturas de 2 a 8 graus Celsius, podendo, assim, ser distribuída utilizando os canais existentes para as outras vacinas (POLAND, 2020).

A temperatura de conservação da Pfizer necessita estar em 70 graus Celsius abaixo de zero, ou seja, requer ultrassistemas de refrigeração para conservação da vacina até 15 dias. A vacina da Moderna está em termo médio, pois se mantém conservada até 6 meses em temperatura de 20 graus Celsius abaixo de 0 e suporta cerca de 30 dias em temperaturas de 2 a 8 graus Celsius, similar à temperatura de uma geladeira (PROMPETCHARA *et al.*, 2020).

Vacinas da AstraZeneca e da Moderna podem ser conservadas em temperaturas de 2 a 8 graus Celsius, a vacina da CoronaVac também tem esta opção, permanecendo estável por um período de até 3 anos. Em relação à vacina Sputnik V, o Instituto Gamaleya salienta que a sua temperatura deve permanecer abaixo dos 18 graus Celsius (POLAND, 2020).

### CONSIDERAÇÕES FINAIS

A cobertura vacinal contra Covid-19 tem mostrado níveis de evidências promissoras para o controle da pandemia a nível mundial. Estudos

populacionais para a faixa etária pediátrica e adolescentes deverá garantir a proteção imunológica dessa população.

Os benefícios gerados para a segurança humana frente a essas novas tecnologias vacinais representam grandes avanços para a saúde coletiva e individual. Espera-se com esses avanços científicos um elevado grau de segurança no contato social entre as pessoas. A redução da transmissibilidade viral irá promover benefícios para os subsistemas da seguridade social, na geração de emprego e renda, retorno laboral, educacional e expansão de conhecimentos para enfrentamento de eventos similares no futuro.

Os efeitos colaterais foram mínimos, garantindo segurança para aplicação ampla a toda população, sem evidências de manifestações sistêmicas prejudiciais. As reações adversas locais geralmente foram de leve a moderada intensidade em gravidade e resolvida dentro de 1 a 2 dias. Não foi verificada reações graves no local da injeção e eventos sistêmicos, incluindo febre e calafrios, foram observados no prazo de 1 a 2 dias após a vacinação e resolvidos pouco tempo depois.

Eventos adversos encontrados no local da injeção ocorreram com mais frequência no braço de vacina em comparação com o braço de controle, principalmente grau 1 ou 2 em gravidade e duravam em média apenas 2-3 dias após a primeira ou segunda dose.

As reações adversas sistêmicas ocorreram com mais frequência no braço vacinal em comparação com o braço de controle. A gravidade dos eventos sistêmicos aumentou na segunda dose em comparação com a primeira dose, com eventos de curta duração, em média cerca de 2-3 dias após a primeira ou segunda dose.

As vacinas contra Covid-19 evidenciaram benefícios na redução da transmissibilidade e controle da pandemia, efeitos adversos mínimos e produção de anticorpos neutralizantes protetores eficazes e efetivos para a garantia da seguridade social em todos níveis de atenção em seus subsistemas da saúde, previdência e assistência social. Novas pesquisas vão contribuir para o desenvolvimento de mercado, compliance e segurança humana frente a novas tecnologias de produção de vacinas e imunobiológicos em geral.

## REFERÊNCIAS

ARIF, N. Fake News or Weak Science? Visibility and characterization of antivaccine webpages returned by google in different languages and countries. **Frontiers in Immunology**, v. 9, p. 1215, 2018.



- BADEN; EL SAHLY; ESSINK; KOTLOFF; FREY; NOVAK *et al.* Efficacy and Safety of the mRNA-1273 SARS-CoV-2 Vaccine. **N Engl J Med.**, v. 384, p. 403-16, 2020.
- BALERA, W. **Sistema de seguridade social**. 8. ed. São Paulo: LTr, 2020.
- BERWANGER, Jane Lucia Wilhelm; BURALDE, Lucas Kades. A importância da seguridade e da previdência social em tempos de pandemia: desafios, perspectivas e reflexões sobre a garantia da dignidade da pessoa humana e da ordem social. *In*: CONGRESSO INTERNACIONAL DA REDE IBEROAMERICANA DE PESQUISA EM SEGURIDADE SOCIAL, 2020. **Anais [...]**, 2020, p. 132-156.
- BOHOSLAVSKY, Juan Pablo; RULLI, Mariana. Covid-19, instituciones financieras internacionales y continuidad de las políticas androcéntricas en América Latina. **Rev. Estud. Fem.** Florianópolis, v. 28, n. 2, e73510, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1806-9584-2020v28n273510>.
- BRASIL. Constituição, 1988. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1988.
- CORBETT; FLYNN; FOULDS; FRANCICA; BOYOGLU-BARNUM; WERNER *et al.* Evaluation of the mRNA-1273 Vaccine against SARS-CoV-2 in Nonhuman Primates. **N Engl J Med.**, v. 383, p. 1544-55, 2020.
- DAVID, R.; ALEXANDRE, L. **Vacinas: Orientações Práticas**. São Paulo: Martinari, 2018.
- DEVELOPMENT. **Vaccine**. Kidlington, v. 38, n. 27, p. 4219-4220, 2020.
- JUNIOR, M. **Economia e Seguridade Social: análise econômica do direito: seguridade social**. Curitiba: Juruá, 2019.
- KWOK, Hang Fai. Review of Covid-19 vaccine clinical trials – A puzzle with missing pieces. **Int. J. Biol. Sci.**, v. 17, p. 1461-1468, 2021. DOI: 10.7150/ijbs.59170.

- LEDFORD, H. US authorization of first COVID vaccine marks new phase in safety monitoring. **Nature**, v. 588, p. 377-8, 2020.
- LI, Q. Early transmission dynamics in Wuhan, China, of novel coronavirus-infected pneumonia. **New England Journal of Medicine**. Boston, v. 382, n. 13, p. 1199-1207, 2020.
- LIMA, Eduardo Jorge da Fonseca; ALMEIDA, Amalia Mapurunga; KFOURI, Renato de Ávila. Vacinas para COVID-19 – o estado da arte. **Revista Brasileira de Saúde Materno Infantil**, v. 21, p. 13-19, 2021.
- LIMA, Luana Nepomuceno Gondim Costa; DE SOUSA, Maisa Silva; LIMA, Karla Valéria Batista. As descobertas genômicas do SARS-CoV-2 e suas implicações na pandemia de COVID-19. **Journal of Health & Biological Sciences**, v. 8, n. 1, p. 1-9, 2020.
- MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Metodologia do Trabalho Científico**: projetos de pesquisa/ pesquisa bibliográfica/ teses de doutorado, dissertação de mestrado, trabalhos de conclusão de curso. 8. ed., 4. reimpr. São Paulo: Atlas, 2020.
- MONTO, A. Medical reviews: coronaviruses. **Yale Journal of Biology and Medicine**, v. 47, n. 4, p. 234-251, 2020.
- MUKHERJEE, Raju. Global efforts on vaccines for COVID-19: Since, sooner or later, we all will catch the coronavirus. **Journal of biosciences**, v. 45, p. 1-10, 2020.
- PLOTKIN, S. The complexity and cost of vaccine manufacturing – An overview. **Vaccine**. Kidlington, v. 35, n. 33, p. 4064-4071, 2017.
- POLAND, G. Tortoises, hares, and vaccines: A cautionary note for SARS-CoV-2 vaccine **otential vaccines**: Lessons learned from SARS and MERS epidemic. *Asian Pacific Journal of Allergy and Immunology*. Bangkok, v. 38, n. 1, p. 1-9, 2020.
- SADOFF; LE GARS; SHUKAREV; HEERWEGH; TRUYERS C, DE GROOT AM *et al.* Interim Results of a Phase 1-2a Trial of

Ad26.COV2.S Covid-19 Vaccine. **N Engl J Med.** 2021; DOI: 10.1056/NEJMoa2034201.

SERAU, M. **Economia e Seguridade Social: análise econômica do direito: seguridade social.** Curitiba: Juruá, 2020.

SU, Shuo *et al.* Epidemiology, genetic recombination, and pathogenesis of coronaviruses. **Trends in microbiology**, v. 24, n. 6, p. 490-502, 2016.

VELAVAN, T. P.; MEYER, C. G. The COVID-19 epidemic. **Trop Med Int Heal**, v. 25, n. 3, p. 278-80, 2020.

WEVERS, B. A.; VAN DER HOEK, L. Recently discovered human coronaviruses. **Clinics in Laboratory Medicine**, v. 29, n. 4, p. 715-724, 2020.

WEVERS, B. Recently discovered human coronaviruses. **Clinics in Laboratory Medicine**, v. 29, n. 4, p. 715-724, 2020.

WIDGE; ROUPHAEL; JACKSON; ANDERSON; ROBERTS; MAKHENE *et al.* Durability of Responses after SARS-CoV-2 mRNA-1273 Vaccination. **N Engl J Med.**, v. 384, p. 80-2, 2021.

YI, Y.; LAGNITON, P. N. P.; YE, S.; LI, E.; XU, R-H. COVID-19: what has been learned and to be learned about the novel coronavirus disease. **Int J Biol Sci.**, v. 16, n. 10, p. 1753-66, 2020.

ZHANG; ZENG; PAN; LI; HU; CHU *et al.* Safety, tolerability, and immunogenicity of an inactivated SARS-CoV-2 vaccine in healthy adults aged 18-59 years: a randomised, double-blind, placebo-controlled, phase 1/2 clinical trial. **Lancet Infect Dis.**, v. 21, n. 2, p. 181-92, 2020.

ZHU, N.; ZHANG, D.; WANG, W.; LI, X.; YANG, B.; SONG, J. *et al.* A novel coronavirus from patients with pneumonia in China, 2019. **N Engl J Med.**, v. 382, n. 8, p. 727-33, 2020.

# OS FUNDAMENTOS DA REFORMA PREVIDENCIÁRIA NO BRASIL E A DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA

*Enio Silva Nascimento*<sup>144</sup>

*Bruno de Macedo Grangeiro*<sup>145</sup>

## INTRODUÇÃO

A Constituição da República Federativa do Brasil ao ser promulgada em 1988 instituiu um novo modelo de proteção de seguridade social para os cidadãos, envolvendo a saúde, a assistência social e a previdência social. Dessarte, a previdência social figura no arcabouço constitucional como uma espécie indissociável do gênero seguridade, posto que proteger o cidadão em apenas um ou dois ramos do tripé, a proteção seria incompleta e insustentável. Nesse contexto, a previdência social foi instaurada com a subdivisão de três sistemas que são amplamente divergentes e assimétricos: o Regime Geral de Previdência Social, que abrange o urbano e o rural; o Regime Próprio dos Servidores Públicos titulares de cargos efetivos, este ainda conta com outra subdivisão, o regime dos militares; e o Regime de Previdência Complementar.

O sistema de seguridade esculpido na Carta Magna tem como pressuposto atender ao fundamento constitucional da dignidade da pessoa huma-

---

144 Mestrando em Direito (UNISANTOS). Especialista em Direito Administrativo e Gestão Pública (UFPB). Especializando em Direito Municipal (UCSAL). Advogado.

145 Graduando em Direito (UFPB). Acadêmico.

na, previsto no art. 1º, inciso III. Assim, todos os sistemas, saúde, assistência e previdência, devem pautar as suas regras e objetivos com o foco em assegurar a dignidade da pessoa humana. E quando se faz referência à dignidade, busca-se expressar o fundamento constitucional livre de privilégios e desigualdades, a dignidade construída no princípio da solidariedade social.

O pilar da previdência social é o único que necessita da contribuição pecuniária do segurado para o sistema de seguridade, posto que visa prevenir os riscos sociais e adotar medidas de restabelecer uma situação digna para o cidadão, que por motivos alheios à sua vontade não tem condições de manter a sua renda e a dignidade dos seus dependentes, por um período temporário ou definitivo. Sob esta perspectiva, vislumbra-se que o viés da previdência social é mais do que uma transferência de renda, mas, sobretudo, figura como um sistema de viabilidade da manutenção das necessidades básicas do segurado e dos seus dependentes, em caso de contingências, respeitando-se a dignidade da pessoa humana.

Há menos de uma década da instituição do novo sistema previdenciário no Brasil iniciou um movimento de reformas constitucionais para reestruturar a previdência social no Brasil. Em 15 de novembro de 1998, sobreveio a primeira reforma constitucional da previdência, introduzida pela Emenda Constitucional nº 20, que alterou de forma significativa o Regime Geral de Previdência Social – RGPS. Cinco anos mais tarde, a Constituição Republicana do Brasil passou pela segunda grande reforma com o advento da Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003, que introduziu grandes alterações no sistema dos servidores públicos.

Em 12 de novembro de 2019, foi promulgada a Emenda Constitucional nº 103, introduzindo uma ampla reforma no sistema previdenciário, tanto no RGPS quanto no RPPS, com alteração de regras para acesso a benefícios, aumento da idade para obter aposentadorias, redução dos valores para benefícios futuros, instituiu regras de privação para acúmulo de benefícios, além de majorar a contribuição dos servidores públicos. Em suma, “a nova previdência”, como foi denominada a reforma da previdência pelo governo brasileiro, implantou uma reforma de redução de benefícios ou de direitos, em contrapartida ao aumento de contribuições, sem, entretanto, alterar a forma de gestão do sistema previdenciário.

Em todas as propostas de emendas à Constituição de cunho previdenciário o fundamento sempre esteve calcado no déficit do sistema, que

a previdência é insustentável, que o modelo proposto precisa ser readequado em face da transição demográfica, o aumento da expectativa de vida, o envelhecimento da população e a redução da taxa de fecundidade das mulheres. De modo que as discussões no âmbito do Congresso Nacional, a mídia e entidades representativas de classes permeiam superficialmente sobre temas de cunho econômico e político.

Com supedâneo nessas premissas, o problema de pesquisa formulado para este estudo é verificar se a dignidade da pessoa humana foi a base, o fundamento, a razão, da reforma previdenciária, se a dignidade foi observada neste processo de reforma para o ser humano que é o destinatário da proteção previdenciária. Tendo em vista que a dignidade da pessoa humana é um dos fundamentos do estado democrático de direito e todas as emendas constitucionais devem ter por epicentro os fundamentos da República Federativa do Brasil, esculpidos no art. 1º da Constituição Federal.

A hipótese para este questionamento sinaliza, provisoriamente, pela ausência da observação deste fundamento na elaboração do projeto, nas discussões, bem assim no texto final que atualmente regulamenta as relações sociais de caráter previdenciário, considerando o aumento das obrigações que foram impostas aos contribuintes, em face do distanciamento de acesso aos benefícios.

O objetivo deste artigo é identificar os fundamentos que nortearam a reforma da previdência no Brasil, Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019, e averiguar se foi observado o fundamento da dignidade da pessoa humana como elemento norteador da reforma.

A partir desses argumentos, o critério metodológico utilizado concentrou-se na revisão de literatura, principalmente os artigos científicos na base de dados CAPES e SCIELO.

Apresenta-se uma análise das justificativas apresentadas pelo Poder Executivo para propor o Projeto de Emenda Constitucional nº 06/2019, questionando os seus fundamentos em face da perspectiva previdenciária e a preocupação com o fundamento constitucional do estado democrático de direito, a dignidade da pessoa humana.

Dessarte, entende-se que o presente estudo proporcionará uma contribuição multidisciplinar para os pesquisadores do tema, haja vista ser o debate atual e que estuda aspectos da reforma previdenciária que influenciará as relações sociojurídicas da sociedade brasileira durante décadas.

Considerando que a previdência social é uma provisão de riscos futuros, a sociedade precisa ser municiada com elementos científicos que fundamentem os seus pleitos e apresente propostas de alterações legislativas calçadas nos fundamentos constitucionais que norteiam a República Federativa do Brasil, em função dos cidadãos.

## 1 – OS FUNDAMENTOS DA REFORMA PREVIDENCIÁRIA

Ao analisar a Proposta de Emenda Constitucional nº 06/2019 enviada pelo Governo Federal, em 20 de fevereiro de 2019 (BRASIL, 2019), nos deparamos nas justificativas do Governo Federal de caráter eminentemente econômico. A bem da verdade, a proposta desta reforma está voltada para a recuperação do sistema econômico brasileiro, sob o pretexto de um déficit irreversível na previdência, que estaria, por sua vez, prejudicando outras esferas do poder público (ALENCAR, 2020).

Importante entender que esta narrativa de falência do sistema de proteção social público não se limita apenas à experiência brasileira. Em verdade, este fenômeno foi comum a todo o mundo globalizado, em especial dos anos 1970, em que houve generalizada perda de fé no chamado “*welfare state*” (KERSTENETZKY, 2012). Uma das principais teses a advogar contra esta concepção de Estado é a do *trade off*, que defende uma suposta falha neste sistema por significar um aumento desnecessário de gastos públicos, afetando negativamente a economia.

A versão de que os gastos sociais implicariam em um fardo econômico tem sido desenvolvida (principalmente) pela ala neoliberal, argumentando um aparelhamento excessivo do Estado com questões que não necessariamente lhe diriam respeito. Esta visão do “Estado Protetor” como nada mais que grillhões limitadores do crescimento econômico não é inovadora, e vem sendo rebatida há mais de quatro décadas. Em suma, este posicionamento é limitado e convenientemente deixa de lado benefícios propiciados pelo *welfare state* ao próprio crescimento econômico. Como bem narra Kerstenetzky:

Podemos nos perguntar até que ponto a representação do estado do bem-estar como problema é coerente. [...] Segundo Barr (2001), mesmo que as sociedades contemporâneas fossem “sociedades de classe média”, isto é, “igualitárias”, o estado do bem-estar seguiu

ria sendo necessário. E a razão principal é a existência de riscos e incerteza nas economias de mercado contemporâneas, ainda de acordo com Barr que aqui ecoa argumentos de Titmuss (1974). Os programas da seguridade social cobrem riscos e incerteza não asseguráveis privadamente, como desemprego e inflação. Eles também contribuem para a suavização do consumo, isto é, o equilíbrio entre despesa e poupança necessário para se atingir o mais alto padrão de consumo possível ao longo da vida. O financiamento público à saúde é um efetivo seguro contra riscos médicos não cobertos por seguro privado, enquanto o financiamento público à educação garante o arriscado e incerto investimento em educação no início da vida. Finalmente, os programas da seguridade protegem contra a pobreza extrema [...] (Kerstenetzky, 2012, p. 64).

Nesse sentido, a garantia de assistência social vai além de ser um gasto da máquina pública, e traduz-se em um verdadeiro investimento, vez que a garantia de melhores qualidades de vida implica em menor ocorrência de doenças, manutenção de maiores períodos de atividade para cada contribuinte e elevação da expectativa de vida. Esta segurança advinda da efetiva proteção contra os riscos sociais conseqüentemente impacta positivamente a economia e a gestão de recursos deste fundo previdenciário, tendo em vista a maior geração de riqueza advinda de trabalhadores mais saudáveis, que poderão contribuir por mais tempo e com melhor estabilidade financeira (KERSTENETZKY, 2012).

Válido ressaltar, entretanto, que este caminho “ideal” apenas seria possível com a manutenção do equilíbrio financeiro-atuarial do sistema previdenciário, através da independência de seu orçamento, de maneira que este não fosse impactado por eventos exteriores ao setor de proteção social. Este não era o caso do ordenamento constitucional brasileiro anterior a 1988.

De acordo com a promulgação original da Constituição Federal, não havia a previsão de um controle das verbas da seguridade social, e nem mesmo das receitas previdenciárias, o que facilitava o desvio de verbas superavitárias que poderiam ser usadas para manutenção do regime para outras áreas, como saúde, educação e até mesmo infraestrutura. E, de fato, assim se procedeu. Em meados do século passado, quando a curva de



crescimento demográfico brasileira era bem mais expressiva, com menor expectativa de vida e maiores taxas de natalidade, o pessoal ativo superava em muito o inativo, criando verbas excedentes do setor de previdência, que foram usadas para fins diversos (CASTRO; LAZZARI, 2020).

Apenas a partir da Constituição Federal de 1988 é que foi inserto este princípio de separação orçamentária em nosso ideário legislativo, através dos artigos 165, § 5º, III e 195, §§ 1º e 2º. A inexistência de diferenciação de orçamentos em período anterior a 1988 acaba por provocar, em uma análise teleológica, boa parte do “rombo” hoje existente na previdência, como relatado por Castro e Lazzari (2020) “[...] No regime constitucional anterior, não havia tal distinção, o que tem acarretado, até hoje, déficits em face da ausência de um ‘fundo de reserva’, dizimado que foi por regimes anteriores [...]”. Continuam os autores citando o ex-Ministro Reinhold Stephanes (apud CASTRO; LAZZARI, 2020):

[...] Os saldos da Previdência foram usados na construção de Brasília, na constituição e no aumento de capital de várias empresas estatais (sic), na manutenção de saldos na rede bancária como compensação pela execução de serviços de arrecadação de contribuições e de pagamento de benefícios. De 1986 a 1988, as transferências da Previdência Social para a área de saúde cresceram por conta da implantação do Sistema Único Descentralizado de Saúde (SUDS), chegando a 35% da arrecadação sobre a folha de salários [...].

Portanto, vê-se que esta deficiência financeira na previdência social tem raízes bem mais profundas que apenas uma suposta “crise” no nosso modelo protetivo de Estado, mas consubstancia-se mais em uma ingerência de recursos do que falência daquele sistema em si. Em verdade, esta narrativa simplista de se colocar o fardo de um desbalanceamento orçamentário apenas nas garantias sociais ofertadas pelo Estado tem se repetido desde as críticas ao *welfare state*, conforme narrado anteriormente. Os “gastos desnecessários com programas sociais” acorrentariam a economia e a suposta progressão econômica do país, em uma narrativa perceptível nas justificativas da PEC 06/2019, que tira inspiração, conscientemente ou não, das ideias de Arthur Okun e sua teoria do *trade off*, já discutida aqui (KERSTENETZKY, 2012).

Portanto, ao assegurar a chegada digna à velhice, o Estado prolonga a capacidade produtiva do indivíduo, conforme já trazido aqui no pensamento de Kerstenetzky (2012). O amparo social dá garantias ao segurado/contribuinte de que ao trabalhar hoje, está garantindo um amanhã próspero. A certeza da contrapartida, do estabelecimento de uma fase idosa estável financeiramente, é uma motivação segura à contributividade.

Ao efetivar a defesa de uma diminuição do Estado protetor no contexto brasileiro, sob o pretexto de que esta redução beneficiaria a economia, o Projeto de Emenda à Constituição nº 06/2019 incorre no mesmo vício daqueles que pregam a “crise anunciada” do *welfare state*, a ignorância (quicá proposital) dos benefícios econômicos dos programas sociais.

Ainda, pregam que o envelhecimento populacional inviabilizaria o atual sistema de previdência. Esta é uma das grandes falácias que sustentam a narrativa de crise previdenciária, de maneira que se faz uma ligação de causa e efeito bastante direta, mas que ignora outras nuances pertinentes ao tema. Apesar de haver certa relação lógica entre média etária populacional e manutenção do sistema de previdência, o verdadeiro sustentáculo por trás deste regime não é necessariamente a idade dos contribuintes, mas o quanto eles geram em termos de riqueza (CARDOZO, 2019).

Em verdade, com a maior produtividade acarretada por uma seguridade social mais avançada, que garante o envelhecimento digno e saudável do contribuinte, maior é a geração de riqueza individualmente produzida. À medida que os países produzem mais riqueza, advinda de maior produtividade propiciada por melhores condições de vida e de futura aposentadoria, maiores são as capacidades de gerenciamento previdenciário (CARDOZO, 2019).

Ainda mais, frente a este embasamento quase que puramente econômico para tal reforma, a PEC 06/2019 em questão deixa de lado um dos pilares da previdência social, a proteção da dignidade da pessoa humana de cada segurado, na medida em que passa a exigir maiores tempos contributivos que não serão, por seu turno, equivalentes a remunerações dignas ou sequer equiparáveis àquelas percebidas quando em atividade, quebrando a confiança do segurado em um sistema contributivo.

A recorrência de argumentos a favor da reforma que giram em torno da “generosidade excessiva” dos benefícios, da mudança do perfil demo-

gráfico brasileiro, aliado com a baixa taxa de fecundidade, e o aumento na expectativa de vida, tem construído ambiente de desconfiança na capacidade Estatal de pagar as contas da previdência social, sobre as quais se sedimentou um projeto político-econômico neoliberal, sob o véu de uma preocupação com a sustentabilidade de programas sociais, como a garantia de previdência acessível a todos. Não parece haver qualquer preocupação real quanto a esta questão por este grupo, mas apenas com o cumprimento de uma agenda política individual daqueles que propuseram a reforma (ESTEVES; GOMES, 2020).

## 2 – O FUNDAMENTO DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA

Retomando o raciocínio, ao nos debruçarmos sobre as razões elencadas para defesa da viabilidade e pertinência do projeto de reforma previdenciária, deparamo-nos com razões estritamente econômicas. Ao longo de todo o texto são repetidas ideias como as de que o sistema se tornou insustentável, ou que o envelhecimento populacional fatalmente condenará o atual modelo a uma “crise anunciada” (BRASIL, 2019).

Em contraponto às razões eminentemente econômicas, temos que o princípio norteador da proteção social é (ou deveria ser) o da dignidade da pessoa humana, algo advindo tanto do art. 1º, III, de nossa Constituição Federal, como da própria revolução neoconstitucionalista, emergente na segunda metade do século XX. Segundo esta corrente filosófica, hoje predominante no cenário internacional, as ações dos Estados e suas previsões legislativas, especialmente em áreas como previdência e proteção social, devem se pautar nos princípios gerais de Direitos Humanos, em especial a dignidade da pessoa humana (HARTWIG, 2019).

Em obediência à Constituição Federal quaisquer legislações que se prestem a tutelar direitos sociais tão fundamentais devem trilhar o caminho mais favorável para o segurado, em um plano individual, e para o sistema, em uma escala coletiva. Inclusive, a garantia da perpétua progressão destas garantias e o impedimento de retrocessos se consolidaram como princípios norteadores do Direito Internacional, sendo suas influências visíveis também no texto constitucional e nos princípios da previdência social, como bem narram Castro e Lazzari (2020, p. 162):

*II – Princípio da vedação do retrocesso social* – princípio bem retratado por Marcelo Leonardo Tavares, “consiste na impossibilidade de redução das implementações de direitos fundamentais já realizadas”. Impõe-se, com ele, que o rol de direitos sociais não seja reduzido em seu alcance (pessoas abrangidas, eventos que geram amparo) e quantidade (valores concedidos), de modo a preservar o mínimo existencial. Tal princípio, como salienta Vilian Bollmann,<sup>8</sup> ainda que não expresso de forma taxativa, encontra clara previsão constitucional quando da leitura do § 2º do art. 5º da Constituição e mais, ainda, a nosso ver, no art. 7º, caput, o qual enuncia os direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, “sem prejuízo de outros que visem à melhoria de sua condição social [...]”.

Esta preocupação com o impedimento de involução de direitos sociais se torna especialmente delicada no âmbito brasileiro pelo fato de o Brasil, por ser signatário de convenções internacionais como o pacto de São José da Costa Rica e os protocolos de *San Salvador*, reconhecer os direitos sociais (descritos no rol exposto no art. 6º da Constituição Federal) como fundamentais, razão pela qual uma restrição a estas garantias se configura como afronta tão grave.

Ambos os tratados, que no país possuem força supralegal, preocupam-se em preservar as conquistas sociais até o momento atingidas, através de dispositivos que delimitem o alcance de restrições e limitações (art. 5º do protocolo de San Salvador) e que garantem a necessidade de desenvolvimento social progressivo (artigo 26 do Pacto de São José da Costa Rica). Segundo o entendimento de Luis Roberto Barroso (2001 *apud* GARCIA, 2010, p. 4):

[...] o princípio da proibição de retrocesso decorre justamente do princípio do Estado Democrático e Social de Direito; do princípio da dignidade da pessoa humana; do princípio da máxima eficácia e efetividade das normas definidoras dos direitos fundamentais; do princípio da proteção da confiança e da própria noção do mínimo essencial [...].

Tem-se, portanto, que o direito ao não retrocesso é sedimentado não apenas na doutrina, como nas legislações nacionais e internacionais,

elevando-o ao ponto de se tornar fonte obrigatória de consulta quando se trata de modulação de direitos sociais. Importante ressaltar que esta garantia de eterna progressão e não regressão de direitos está intimamente atrelada à dignidade da pessoa humana, visto que aqueles ajudam a garantir a existência mínima do indivíduo, condição esta intrinsecamente atrelada à dignidade.

Em verdade, os direitos sociais se traduzem em uma maneira de efetivação e ratificação da eficácia da dignidade da pessoa humana, a qual é mantida e regulada por eles. Este trabalho complementar é essencial para entender a relação entre os dois, e de que forma a manutenção da progressão de um ajuda a solidificar a necessidade do outro (SARLET, 2011, p. 111 *apud* LIEBL, DEMARCHI, 2018, p. 4).

Traçada esta conexão, é seguro chegar à conclusão de que o retrocesso em direitos sociais necessariamente implicaria em prejudicar a efetivação do princípio da dignidade da pessoa humana, tendo em vista o papel vital desempenhado por aqueles na eficácia deste (POMPEU; PIMENTA, 2020). No âmbito da reforma da previdência, como será mais bem abordado mais adiante, vemos que direitos outrora concedidos de forma bem mais alinhada com aquilo necessário para uma vida digna do segurado tiveram maiúscula restrição no âmbito da EC 103/19, deixando-os em descompasso com a necessidade social.

Naturalmente, associada a esta responsabilidade Estatal de segurança está a dignidade da pessoa humana. Isto porque a garantia da manutenção do valor real dos benefícios e o amparo social a ser empregado pelo Estado estão diretamente ligados à noção de mínimo essencial, isto é, a uma manutenção de qualidade de vida aos cidadãos contribuintes (GARCIA, 2010).

Rememorando a citação de Lazzari e Castro (2020, p. 162), temos que o rol das garantias sociais, segundo o princípio da não regressão, deve ser mantido intacto de reduções em alcance (número de segurados) e quantidade (valores concedidos). Aquilo perpetrado pelas diretrizes da EC 103/19 afeta diretamente o segundo critério, impactando, por conseguinte, a efetivação da garantia de direitos básicos do ser humano. Nesta corrente, não é irreal se chegar à conclusão de que através da redução de proventos, como pensão por morte ou aposentadoria por invalidez, algo implementado pela EC 103/2019 para as gerações adquirentes destes

benefícios pós 13 de novembro de 2019, está se perpetrando verdadeira afronta à qualidade de vida desta parcela populacional (POMPEU; PIMENTA 2020, p. 12).

A existência digna se expressa aqui através da seguridade de proventos suficientemente bons para manutenção de um padrão de vida pretérito, de forma que estas verbas e a sua estabilidade não se configuram como luxos, mas necessidades. Como bem cita Silva (2003, p. 215 *apud* POLINA *et al.*, 2013): “a Constituição Federal atribui à dignidade da pessoa humana não apenas um princípio de ordem jurídica, mas também da ordem política, social, econômica e cultural.”

Conforme citado acima, pelo fato de a dignidade da pessoa humana se expressar também como uma faceta econômica, a redução do valor de benefícios quando comparados com os critérios concessivos anteriores consubstancia-se em uma literal afronta à qualidade de vida dos segurados prejudicados, os futuros aposentados/pensionistas, em razão do caráter alimentar destes valores. Como bem narra Teles (2007, p. 63): “As prestações pecuniárias concedidas pela previdência social têm, em regra, natureza alimentar. Uma vez que o benefício venha a ser concedido, a prestação será a fonte de subsistência e sobrevivência do beneficiário.”

Nesse passo, pela característica contributiva de nosso sistema previdenciário, o segurado, quando de sua aposentadoria, espera uma retribuição digna aos anos de contribuição, que será utilizada para manutenção de seu estilo de vida, no qual habita seu conforto e dignidade. Entretanto, devido a esta diminuição dos futuros proventos combinado com um aumento no tempo de contribuição, o que se há de ter é uma perda de poder aquisitivo, o que instiga queda de padrão de vida. Então o segurado, especialmente aquele aposentado por invalidez, ou pensionista por morte, que tenha por esperança manter seu nível de gastos para subsistência, agora se vê na necessidade de reduzir seu padrão de gastos para adequar-se à nova realidade, o que caracteriza verdadeira involução.

Esta redução real de benefícios se revela como um aviltamento de uma garantia remuneratória que assegura a existência digna do cidadão, vez que frente àquilo narrado por Teles (2007), os proventos são convertidos na subsistência daquele que os recebe. Por esta razão, esta mudança no valor de concessão proventual impacta diretamente na dignidade do segurado, tendo em vista a conotação vital conferida a

estas parcelas, de modo que a depreciação de seu poder de compra, ainda mais nos termos da EC 103/2019, necessariamente reduz a qualidade de vida do beneficiário.

Para que esta aceção de dignidade seja compreendida, faz-se necessário transcender a obviedade da palavra e buscar o significado conferido através das mais diversas conotações doutrinárias que a abordam. Nesse sentido, como bem elucida Sarlet (2010, p. 31):

[...] Assim, como já deflui do próprio texto, é em primeira linha que o núcleo essencial dos direitos sociais que vincula o poder público no âmbito de uma proteção contra o retrocesso e que, portanto, encontra-se protegido.

Tal núcleo encontra-se diretamente vinculado ao princípio da dignidade da pessoa humana[...]. Além disso, a noção de mínimo existencial, compreendida, por sua vez, como abrangendo o conjunto de prestações materiais que asseguram a cada indivíduo uma vida com dignidade, que necessariamente só poderá ser uma vida saudável, que corresponda aos padrões qualitativos mínimos,<sup>86</sup> **mas revela que a dignidade da pessoa atual como diretriz jurídico-material tanto para a definição do núcleo essencial, que, na esteira de farta doutrina, abrange bem mais do que a garantia da mera sobrevivência física, não podendo ser restringido, portanto, à noção de um mínimo vital [...]** (grifos nossos).

Portanto, seguindo a linha trazida por Sarlet (2010), a dignidade a ser propiciada ao indivíduo é mais que mera existência, ou pura subsistência, mas sim a manutenção de qualidade saudável e confortável de vida, não sendo esta restrita ao mínimo vital. De análise do trazido pelo autor, a garantia ao não retrocesso e dignidade perpassa necessariamente pela capacidade do indivíduo em manter padrão aceitável de convivência social, não ficando o entendimento de “mínimo existencial” acorrentado à noção de segurança da subsistência, mas condicionado à vivência confortável do cidadão. Nesse sentido, o parâmetro para se aferir a dignidade de vida é a qualidade, o conforto no qual vive o segurado, não apenas se a este é garantida a possibilidade de existir.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os impactos econômicos trazidos pelas reformas previdenciárias no Brasil têm apresentado grande diminuição de renda dos brasileiros, inclusive com a previsão de contribuição previdenciária por inativos e pensionistas, sob o fundamento econômico, na tentativa de “desafogar” as contas públicas de previdência, de forma cada vez mais incisiva e profunda, conforme explicitado pela EC 41/03 e a EC 103/19.

Em verdade, as mudanças propiciadas foram tão impactantes negativamente, que se pode afirmar, segundo o entendimento trazido por Xavier (2015, p. 41), que houve no Brasil uma “contrarreforma” da previdência, isto é, houve uma involução de direitos, com maiores restrições e menores benefícios se comparado com o *status quo* anterior. Esta situação esbarra, inclusive, em garantias constitucionais e de tratados internacionais dos quais o Brasil é signatário, como o Protocolo de San Salvador.

Os princípios mais notáveis que são atravessados pelas mudanças na forma de previdência incluídas pela EC 103/19 são os já mencionados do progresso, da vedação ao retrocesso e da dignidade da pessoa humana. Estes são sutilmente aviltados pelo texto trazido na reforma de 2019. As restrições implementadas corroem benefícios sedimentados anteriormente, salvo os raros casos abarcados pelo direito adquirido. Para aqueles não contemplados por este rol, restam direitos sociais notavelmente mitigados quando em comparação com o cenário previdenciário anterior.

As mudanças introduzidas pelo novo sistema previdenciário mais se assemelham a involuções do que a progressos, a exemplo da dantesca nova regra para concessão de pensão por morte que, na prática, significou uma brusca redução no valor do benefício, quando comparado com outras formas de concessão anteriores. Esta diminuição brusca dos benefícios nitidamente transcreve o teor geral da (contra)reforma previdenciária, uma restrição de direitos com o objetivo de priorizar uma agenda econômica de diminuição do tamanho do Estado, sob a narrativa de insustentabilidade do sistema de previdência.

Outro ponto de mitigação de benefícios conquistados previamente é a de cumulação de proventos. De acordo com a nova regra, para que um contribuinte acumule mais de um benefício (pensão ou aposentadoria) deverá ser escolhido um dos benefícios como o principal, que irá



ser percebido em sua integralidade, ao passo que o seguinte sofre uma redução exponencial, forçando o segurado a readaptar seu estilo de vida, frente à diminuição da renda familiar em razão das reduções aos benefícios “não principais”.

Importante salientar que não se trata aqui de parcela economicamente ativa, mas de parte da população mais vulnerável, que sequer poderão complementar sua renda. Assim como em diversas de suas passagens, a EC 103/19 força aqueles que nela se amparam a não somente contribuírem mais, mas a ganharem proventos menores apesar de trabalharem por mais tempo, impondo-lhes uma mudança de padrão de vida já na velhice em razão da diminuição dos benefícios a serem concedidos.

Nesse sentido, verifica-se uma afronta ao art. 1º, III, da Constituição Federal, cujo fundamento da ordem constitucional é a dignidade da pessoa humana, bem assim ao pactuado no Protocolo de San Salvador, que é claro ao expressar no artigo 9º que toda pessoa tem direito à previdência social que a proteja da velhice ou da incapacidade, física ou mental, para assegurar uma vida digna e decorosa, além de beneficiar os seus dependentes em caso de morte, e no caso das mulheres, assegurar uma licença remunerada antes e depois do parto. Ou seja, a dignidade da pessoa humana, protegida no artigo 9º do Protocolo de San Salvador, ultrapassa a pessoa do contribuinte do seguro social e deve ser estendida aos seus dependentes.

No caso da reforma previdenciária no Brasil verifica-se o grande desafio do governo em promover o desenvolvimento econômico, alterando a previdência social sob o argumento de que o seguro social do Brasil é o “nó fiscal” das contas públicas, justificando o atraso econômico no aumento da expectativa de vida do brasileiro, na taxa de sobrevivência e a redução entre o número de contribuintes em relação ao aumento do número de beneficiários (BRASIL, 2019). Sem observar que a política de desenvolvimento econômico deve ser projetada em função do desenvolvimento social, observando as condições de vida digna, conforme os ditames da justiça social, tudo em favor da proteção da dignidade humana, conforme preceitua o artigo 170 da CF/88.

Dessa forma, pode-se afirmar que a preocupação com o desenvolvimento econômico deve levar em consideração não apenas o equilíbrio momentâneo das contas públicas, mas também os compromissos sociais

assumidos com a sociedade, para garantir a proteção previdenciária com dignidade aos seus destinatários, que é a pessoa humana.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. **Proposta de Emenda à Constituição nº 06**, 2019. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=node01ukcc3kfrt6uh3gcpid8thztq4966782.node0?codteor=1712459&filename=PEC+6/2019](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=node01ukcc3kfrt6uh3gcpid8thztq4966782.node0?codteor=1712459&filename=PEC+6/2019). Acesso em: 02 nov. 2020.

CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. **Manual de Direito Previdenciário**. 23. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

ESTEVES, Juliana Teixeira; GOMES, José Menezes. A contrarreforma da previdência, crise do capital e da previdência privada. **Direito e Práxis**. Rio de Janeiro, v. 11, n. 4, p. 2572-2608, dez. 2020.

GARCIA, Sérgio Renato Tejada. O princípio da vedação de retrocesso na jurisprudência pátria – análise de precedentes do Supremo Tribunal Federal, dos Tribunais Regionais Federais e da Turma Nacional de Uniformização. **Revista de Doutrina da 4ª Região**. Porto Alegre, n. 36, jun. 2010. Disponível em: [https://revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao036/sergio\\_tejada.html](https://revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao036/sergio_tejada.html). Acesso em: 22 jun. 2021.

HARTWIG, Marcelo Pires. **O neoconstitucionalismo no Direito Previdenciário**: a problemática da aplicação de seus elementos pelo supremo tribunal federal no julgamento dos recursos extraordinários de nº. 631.240/mg e 661.256/sc. 2019. 122 f. Dissertação (Mestrado em Direito) –Universidade Federal de Pelotas, Pelotas.

KERSTENETZKY, Celia Lessa. **O estado do bem-estar social na idade da razão**: a reinvenção do estado social no mundo contemporâneo. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

LIEBL, Helena; DEMARCHI, Clóvis. A EFETIVIDADE DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA ATRAVÉS DOS DIREITOS SOCIAIS. **Revista da Esmesc**, [s.l.], v. 25, n. 31, p. 85-106, 19

dez. 2018. *Lepidus Tecnologia*. <http://dx.doi.org/10.14295/revista-daesmes.v25i31.p85>.

POLINA, Érika Bresolin *et al.* O princípio da dignidade da pessoa humana e a imposição do salário mínimo. *In: XI JORNADA CIENTÍFICA UNIVEL*, 11., 2013, Cascavel. **Anais [...]**. Cascavel: Univel, 2014, p. 222-230.

POMPEU, Gina Vidal Marcílio; PIMENTA, Camila Arraes de Alencar. O princípio da vedação do retrocesso social diante da crise econômica do século XXI. **Direito e Desenvolvimento**. João Pessoa, v. 6, n. 12, p. 216-237.

SARLET, Ingo Wolfgang. A Eficácia do Direito Fundamental à Segurança Jurídica: Dignidade da Pessoa Humana, Direitos Fundamentais e Proibição ao Retrocesso Social no Direito Constitucional Brasileiro. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE)**. Salvador: Instituto Brasileiro de Direito Público, nº 21, março, abril, maio, 2010. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com/revista/RERE-21-MARCO-2010-INGO-SARLET.pdf>. Acesso em: 26 jun. 2021.

TELES, Graciele Pinheiro. **O princípio da irredutibilidade do valor dos benefícios no regime geral de previdência**. 2007. 128 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo.

XAVIER, Livia Carrius Nazario. **Previdência Social: uma questão de direito**. 2015. 87 f. TCC (Doutorado) – Curso de Serviço Social, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

# OS IMPACTOS DA REFORMA DA PREVIDÊNCIA PARA O SERVIDOR PÚBLICO FEDERAL: UM ESTUDO NO TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE TOCANTINS

*Jacira Brito Tavares<sup>146</sup>*

## 1. INTRODUÇÃO

A Previdência Social no Brasil tem sido um território que sempre sediou conflitos, contradições e ambiguidades. Desde sua criação, em 1888, até o surgimento, em 1990, do Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS), a Previdência brasileira abriga confrontos e reformulações, resiste ao tempo, perfaz trajetórias de avanços e recuos num percurso de sucessivas crises que, sob diversas lentes, ora é considerada como viável, ora como falida.

Essa dinâmica determinou o acontecimento de sucessivas reformas, principalmente em prol de ajustes orçamentários e de conduta equitativa para os diversos segmentos da sociedade, muito embora nunca tenha acompanhado a evolução do perfil da sociedade, especialmente no que se refere ao constante crescimento da expectativa de vida, acarretando maiores compromissos para os cofres da Previdência.

---

146 Servidora efetiva do Tribunal Regional Eleitoral do Tocantins desde 1993, com lotação na Seção de Legislação e Normas; e concludente do Curso de Mestrado Profissional em Gestão de Políticas Públicas da Universidade Federal do Tocantins.

Dessa forma, neste trabalho, entende-se que um processo de investigação sobre a Previdência Social é atravessado por estudos centrífugos, uma vez que descentraliza o termo previdência para alcançar novos focos de análise, como Estado, política, seguridade, saúde, direito e deveres, dentre outros, que em constante interface mobilizam tensões para que, dialeticamente, em um jogo antagônico de interesses, se construa um equilíbrio relativamente estável.

Diferentes estudos demonstram que o tratamento da Previdência Social se consolida em uma estreita relação com as questões políticas e econômicas. Com a política, intercambia os produtos da ação do Estado, relacionando-os com as ações e interações entre os atores sociais e instituições públicas; com a economia, quando se submete não só aos recursos acumulados e à estrutura do Estado. De tal modo, o termo genérico “Previdência” foi incorporado à cultura brasileira para referir-se às três áreas da Seguridade: Saúde, Previdência e Assistência Social.

No Brasil, a Previdência privada, em contrapartida, vem se tornando uma forma de reserva técnica, apresentada como solução aos problemas para a Previdência pública, considerando a contínua redução dos pagamentos relativos às aposentadorias e o crescente grau de complexidade nas regras para a concessão de benefícios e proventos.

Nesse sentido, sob argumento primeiro da imprescindibilidade de se “estabelecer nova lógica mais sustentável e justa de funcionamento para a Previdência Social, a fim de garantir, de forma gradual, a sustentabilidade do sistema atual, evitando custos excessivos para as futuras gerações e comprometimento do pagamento dos benefícios dos aposentados e pensionistas, permitindo a construção de um novo modelo que fortaleça a poupança e o desenvolvimento no futuro”, conforme Exposição de Motivos nº 00029/2019 ME, foi aprovada a reforma da previdência por meio da Emenda Constitucional 103, de 2019, que altera substancialmente as regras atuais de aposentadorias e pensões dos trabalhadores da iniciativa privada e dos servidores públicos.

Um segundo argumento diz respeito ao panorama de Crise Fiscal, cuja solução parte da premissa da inadiável diminuição da despesa pública com previdência, seguido de um terceiro argumento que é o combate aos privilégios, haja vista as diferenças de regras entre o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e os Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS), principalmente o que rege os servidores públicos civis da União, ainda associada à concessão de privilégios.

Diante desse cenário, este trabalho busca apresentar as principais alterações advindas das reformas previdenciárias já realizadas no Brasil, abarcando a estrutura da atual Previdência Social no país, numa perspectiva diacrônica e também sincrônica, para compreender as mudanças pontuais impostas aos servidores públicos civis da União pela mais recente reforma, consubstanciada na Emenda Constitucional 103/2019 e, ao mesmo tempo, avaliar o impacto de tais mudanças na previdência do servidor público federal a partir do quadro efetivo do Tribunal Regional Eleitoral do Tocantins.

No contexto em que foi aprovada a EC103/2019, as alterações previstas foram retroalimentadas pela CF/1988, com substanciais mudanças que interferirão na vida dos trabalhadores da nação. Obviamente, observando-se suas especificidades, profissões, idade, tempo de contribuição, regime jurídico, dentre tantos outros relevantes aspectos, que determinarão uma nova previdência no país, considerando o processo histórico percorrido e as variáveis utilizadas como argumento para impor as reformas até a presente data.

Em meio a tais mudanças nas políticas públicas previdenciárias, esta pesquisa se justifica por contribuir na compreensão da aplicabilidade das novas regras nos diversos segmentos, bem como na análise dos impactos que estas ocasionarão na vida da geração atual e das gerações futuras de servidores públicos federais, especialmente em uma esfera delimitada, que são os servidores do TRE-TO, com foco no objetivo: de analisar os possíveis efeitos das mudanças na reforma previdenciária para os servidores efetivos do Tribunal Regional Eleitoral do Tocantins, que atravessa os seguintes objetivos específicos: a) apresentar as principais alterações advindas das reformas previdenciárias já realizadas no Brasil, abarcando a estrutura da atual Previdência Social no país; b) identificar impactos da Emenda Constitucional 103, de 12 de novembro de 2019, na situação laboral dos servidores públicos federais; c) levantar a situação dos servidores efetivos da Secretaria do TRE-TO diante da recém-reforma previdenciária.

## 2. METODOLOGIA

A presente pesquisa pauta-se na abordagem quali quantitativa, caracterizando-se como um estudo de caso, que analisa a situação dos servidores do Tribunal Regional Eleitoral do Tocantins diante da última reforma previdenciária.

Para desenvolver a pesquisa, foi adotada, predominantemente, a análise documental, tendo como principais fontes a EC 103/2019, o Plano de Cargos e Salários dos Servidores Públicos Federais e dados disponíveis na base de registros funcionais do TRE-TO, tais como leis, regimentos e outras peças da literatura cinzenta, captados das fontes oficiais. Quanto aos dados quantitativos, foram analisados por meio dos recursos da Estatística Descritiva, considerando-se variáveis como tempo de contribuição previdenciária no TRE-TO, idade, sexo, cargo ou função desempenhada, bem como dados econômicos, financeiros e sociais relacionados diretamente às questões da Previdência Social.

A amostra dos participantes deste estudo teve direcionamento intencional, com critérios seletivos na escolha dos participantes dentro do universo dos servidores do TRE-TO. Desse modo, foram arrolados o máximo de casos que representam de fato o fenômeno, ou seja, servidores efetivos do quadro de pessoal da Secretaria do Tribunal Regional Eleitoral do Tocantins, impactados pela reforma previdenciária de 2019. Do total de 340 servidores, 70 são cedidos de outros órgãos e 270 são efetivos no TRE-TO. Desses, apenas 178 foram incluídos na presente pesquisa, dos quais se fez um levantamento do perfil, distribuindo-os nas seguintes categorias:

- a) categoria 1: servidores do sexo masculino, na faixa etária entre 30 a 40 anos, com tempo de serviço igual ou inferior a 10 anos;
- b) categoria 2: servidores do sexo masculino, na faixa etária entre 40 e 50 anos, com tempo de serviço entre 10 e 20 anos;
- c) categoria 3: servidores do sexo masculino, na faixa etária acima de 50 anos, com tempo de serviço superior a 20 anos;
- d) categoria 4: servidores do sexo feminino, na faixa etária entre 30 e 40 anos, com tempo de serviço igual ou inferior a 10 anos;
- e) categoria 5: servidores do sexo feminino, na faixa etária entre 40 e 50 anos, com tempo de serviço entre 10 e 20 anos;
- f) categoria 6: servidores do sexo feminino, na faixa etária acima de 50 anos, com tempo de serviço superior a 20 anos.

Para cada categoria foram cruzadas as informações sobre função, renda mensal e perspectiva para o tempo de aposentadoria.

De posse desses dados foram levantados os impactos para cada categoria, referentes a tempo e condições de aposentadoria, causados pela nova reforma previdenciária.

### 3. EMENDA CONSTITUCIONAL 103/2019: TEOR E APLICAÇÃO

Com a aprovação da EC 103/2019, que estabeleceu muitas alterações no sistema da Previdência Social, com regras de transição e modificações relacionadas à seguridade social, pode-se evidenciar os seguintes aspectos relevantes para o servidor público:

O servidor público federal que ingressou no serviço público em cargo efetivo até a data de entrada em vigor da referida Emenda Constitucional poderá aposentar-se voluntariamente quando preencher, cumulativamente, os seguintes requisitos: a) 56 anos de idade para as mulheres e 61 para os homens; b) 30 anos de contribuição para as mulheres e 35 para os homens; c) 20 anos de efetivo exercício no serviço público; d) cinco anos no cargo efetivo em que se der a aposentadoria; e) somatório da idade e do tempo de contribuição, incluídas as frações, equivalente a 86 pontos para as mulheres e 96 para os homens.

Para o titular do cargo de professor que comprovar, exclusivamente, tempo de efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio, ficaram definidas as seguintes regras, no que concerne aos requisitos de idade e de tempo de contribuição: a) 51 anos de idade, se mulher, e 56 anos de idade, se homem; b) 25 anos de contribuição para as mulheres e 30 para os homens; c) 52 anos de idade para as mulheres e 57 anos para os homens, a partir de 1º de janeiro de 2022.

No que se refere aos servidores da União, até que entre em vigor uma lei federal que discipline os benefícios do regime próprio de Previdência Social, estes poderão pedir aposentadoria voluntária, desde que acumulem os seguintes critérios:

a) 62 anos de idade para as mulheres e 65 para os homens; b) 25 anos de contribuição, desde que cumprido o tempo mínimo de 10 anos de efetivo exercício no serviço público e de cinco anos no cargo efetivo em que for concedida a aposentadoria; c) por incapacidade permanente para o trabalho, no cargo em que estiverem investidos, quando insuscetíveis de



readaptação, hipótese em que será obrigatória a realização de avaliações periódicas para verificação da continuidade das condições que ensejaram a concessão da aposentadoria; ou compulsoriamente, quando se tratar de incapacidade permanente para o trabalho.

Nesse sentido, foi estipulada uma Tabela Progressiva do INSS que entrou em vigor a partir de 01/03/2020, cuja alíquota da contribuição devida pelo empregado, inclusive o doméstico, e o trabalhador avulso, será progressiva sobre o salário, conforme segue: a) até R\$ 998,00 - 7,5%; b) de R\$ 998,01 até R\$ 2.000,00 - 9%; c) de R\$ 2.000,00 até R\$ 3.000,00 - 12%; d) e de R\$ 3.000,00 até o limite do salário de contribuição - 14%.

Ressalta-se que poderá ser instituído por Lei sistema especial de inclusão previdenciária, com alíquotas diferenciadas, para atender aos trabalhadores de baixa renda e àqueles sem renda própria que se dediquem exclusivamente ao trabalho doméstico no âmbito de sua residência, sendo que nestes casos a aposentadoria terá valor de um salário mínimo.

A idade mínima para a aposentadoria no Regime Geral de Previdência Social (RGPS) passa a ser a seguinte: a) de 65 anos para homens e 62 anos para mulheres, observado o tempo mínimo de contribuição que será determinado por legislação específica; b) de 60 anos para os homens e 55 para as mulheres, trabalhadores rurais e para os que exercem suas atividades em regime de economia familiar, como o produtor rural, garimpeiro e pescador artesanal.

Para o segurado filiado ao Regime Geral de Previdência Social até 13/11/2019, as Regras de Transição asseguram o direito à aposentadoria quando este preencher, cumulativamente, os seguintes requisitos: a) 30 anos de contribuição para mulheres e 35 para homens; b) e somatório da idade e do tempo de contribuição, incluídas as frações, equivalente a 86 pontos, se mulher, e 96 pontos, se homem, observado que, a partir de 01/01/2020, a pontuação será acrescida de um ponto a cada ano para homens e mulheres, até atingirem o limite de 100 pontos, se mulher, e de 105 pontos, se homem.

Os casos específicos remetem ao segurado filiado ao Regime Geral de Previdência Social até 13/11/2019, para o qual fica assegurado o direito à aposentadoria quando preencher, cumulativamente, os seguintes requisitos: a) 30 anos de contribuição para mulher e 35 para homem; b) e idade de 56 anos para as mulheres e 61 para os homens.

A partir de 01/01/2020, as referidas idades serão acrescidas de seis meses a cada ano, até atingirem 62 anos de idade, se mulher, e 65, se homem.

Para os segurados filiados ao Regime Geral de Previdência Social até 13/11/2019 e que na referida data contarem com mais de 28 anos de contribuição para a mulher e 33 para o homem, fica assegurado o direito à aposentadoria quando preencherem, cumulativamente, estes requisitos: a) 30 anos de contribuição para a mulher e 35 para o homem; b) e cumprimento de período adicional correspondente a 50% do tempo que, na data 13/11/2019, faltaria para atingir 30 anos de contribuição, se mulher, e 35 anos de contribuição, se homem.

O segurado filiado ao Regime Geral de Previdência Social até a data de 13/11/2019 poderá aposentar-se quando preencher, cumulativamente, os seguintes requisitos: a) 60 anos de idade, se mulher, e 65 anos de idade, se homem. A partir de 01/01/2020 a idade de 60 anos da mulher será acrescida em seis meses a cada ano até ela atingir 62 anos de idade; b) e 15 anos de contribuição para ambos os sexos.

A Emenda Constitucional 103/2019 traz também alterações substanciais para a aplicação aos RPPS dos estados, Distrito Federal e municípios, se comparadas ao que é estabelecido pela Constituição Federal de 1988 e pelas Emendas 20/1998, 41/2003 e 47/2005, que estabeleciam regras uniformes para os RPPS de todos os entes da Federação, que também era encontrada nas constituições anteriores. Agora se encontram definidas normas específicas para as três instâncias, estados, Distrito Federal e municípios, com aplicabilidade imediata, normas com período de vacância e normas não autoaplicáveis.

Nesse diapasão, é relevante considerar que a aplicação aos RPPS dos estados, Distrito Federal e municípios das mesmas regras de benefícios dos servidores federais previstas na EC 103/2019 exige a edição de normas pelos entes federativos. A edição dessas normas é fundamental para a busca do equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS, isonomia de tratamento entre os segurados de RPPS dos mais de 2.100 entes federativos, facilitando a compensação financeira entre os regimes (SECRETARIA DA PREVIDÊNCIA, 2019).

#### 4. IMPACTOS DA REFORMA ADVINDA DA EC 103/2019 PARA O SERVIDOR PÚBLICO

De acordo com a Emenda Constitucional nº 20/1998, a palavra “servidor público” em sentido lato integra os servidores regidos por estatu-

tos (estatutários), servidores temporários e empregados públicos, o que contempla os agentes políticos em exercício de mandato legislativo como servidores temporários, tendo em vista que cumprem mandato eletivo por tempo determinado, ausente a característica da efetividade (SANTOS *et al.*, 2016).

A EC 103/2019, que trata da Reforma da Previdência, alterou substancialmente as regras atuais de aposentadorias e pensões dos trabalhadores em geral, tanto da iniciativa privada como do serviço público, com a unificação de algumas regras, extinção das regras de transição em vigor há anos e implantação de mudanças substanciais com novos itens. Para compreensão do que é trabalhador, podemos nos apropriar do conceito de empregado, elaborado por Santos *et al.* (2016):

Empregado é o trabalhador urbano ou rural; trabalhador temporário; trabalhador contratado no Brasil que presta serviço em empresa nacional no exterior; trabalhador que presta serviço no Brasil em missão diplomática; trabalhador brasileiro que trabalha para a União no Exterior; trabalhador de empresa no exterior desde que seja domiciliado e contratado no Brasil, podendo ser brasileiro ou estrangeiro; servidor público sem vínculo efetivo com a União, que possui cargo público em comissão; trabalhador de organismo internacional ou estrangeiro, desde que esteja em funcionamento no Brasil e excedente de mandato eletivo, desde que este não esteja vinculado a regime próprio (SANTOS *et al.*, 2016, p. 134).

Como as reformas anteriores, que convergiam às regras de aposentadoria do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) e do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), a EC 103/2019 equipara os dois regimes, considerando os requisitos do parágrafo seguinte.

Fundamentam Santos *et al.* (2016) que na Constituição, art. 40 § 1º, estão previstas duas formas de aposentadoria para o servidor público: a aposentadoria compulsória e a voluntária, sendo que a aposentadoria de forma compulsória se dá através do cálculo proporcional ao tempo de contribuição; já na aposentadoria voluntária há duas formas, quais sejam, por idade ou por tempo de contribuição. Ressaltam os autores que o advento da EC 41/03 trouxe o fim da aposentadoria integral para o servidor,

trazendo, dessa forma, a possibilidade de o servidor público ter a aposentadoria limitada ao teto do Regime Geral da Previdência Social. O servidor que não quiser ficar limitado ao referido teto, optará de forma facultativa para a contribuição do regime complementar de previdência que é um sistema criado por entes federativos (SANTOS *et al.*, 2016, p. 136).

No RPPS, o benefício de aposentadoria por invalidez do servidor público assume nova terminologia, denominada de aposentadoria por incapacidade permanente, através da qual o servidor público será aposentado por incapacidade permanente para o trabalho, no cargo em que estiver investido, quando não for suscetível de readaptação.

Cabe mencionar que para a aposentadoria por invalidez, segundo o texto sugerido pela EC103/2019, os servidores do RPPS sofrerão grande prejuízo, no que se refere principalmente ao valor a ser recebido, já que só receberá aposentadoria integral (100% da média) aquele que tiver contribuído 40 anos.

Nesse contexto, é relevante ainda considerar que embora haja regra de transição para a aposentadoria por invalidez dos servidores públicos que ingressaram no serviço público antes de 2003, estabelecida na EC 70/2013, na EC 103/2019 não há regra de transição para a aposentadoria por incapacidade.

Os servidores que ingressaram no serviço público até 16/12/1998, de acordo com a Emenda Constitucional 47/2005, usufruem da regra de transição para a concessão de aposentadoria voluntária com integralidade e paridade, desde que atendam aos requisitos exigidos.

No que se refere à EC 103/2019, propriamente dita, foram criadas duas regras de transição. A primeira está prevista em seu artigo 4º, prevendo que os servidores só poderão se aposentar antes das novas idades mínimas, 65 e 62 anos, desde que cumpram os seguintes requisitos cumulativos: 1) 56 anos de idade, se mulher e 61 anos de idade, se homem; 2) 30 anos de contribuição, se mulher, e 35 anos de contribuição, se homem; 3) 20 anos de serviço público; 4) cinco anos no cargo efetivo que se der a aposentadoria; 5) somatório de idade e do tempo de contribuição, incluídas frações, equivalentes a 86 pontos, se mulher, e 96 pontos, se homem.

A segunda regra de transição da EC 103/2019 está no artigo 20 e dispõe que, para quem ingressou no serviço público em cargo efetivo até a data de promulgação da Emenda, poderá se aposentar antes do cumpri-

mento das novas idades mínimas (65/62), desde que preenchidos cumulativamente os requisitos: a) 57 anos de idade, se mulher e 60 anos de idade, se homem; b) 30 anos de contribuição, se mulher e 35 anos de contribuição, se homem; c) 20 anos de efetivo serviço público; d) cinco anos no cargo efetivo em que se der a aposentadoria; e) período adicional de contribuição correspondente ao tempo que, na data de entrada em vigor da emenda, faltaria para atingir o tempo mínimo de contribuição (pedágio de 100%).

Dessa forma, o cálculo dos proventos de aposentadoria dessa segunda regra de transição também terá como base a média aritmética dos 100% salários de contribuição contados a partir de julho de 1994 e utilizará percentuais escalonados de acordo com o tempo de contribuição, na seguinte proporção: 60% da média aritmética, acrescida de 2% para cada ano de contribuição que exceder 20 anos de contribuição (até 100%).

É relevante considerar que, nas situações em que se configura a integralidade, a EC 103/2019 estabelece uma integralidade mitigada, condicionada à carga horária variada, a partir da qual se calcula o seu provento com base na média aritmética simples dessa carga horária, de forma proporcional ao número de anos completos de recebimento e de contribuição, contínuos ou intercalados, em relação ao tempo total de aposentadoria.

Outra dimensão modificada pela EC 103/2019 foi a aposentadoria especial do servidor público que, embora tinha previsão constitucional no artigo 40, § 4º da Constituição Federal, seus requisitos não haviam ainda sido regulamentados. Diante do contexto de não regulamentação, o Supremo Tribunal Federal (STF) autorizou a utilização, no que couber, dos requisitos previstos nos artigos 57 e 58 da Lei 8.213/91, enquanto não fosse editada lei complementar específica para os servidores públicos. Até então, a aposentadoria especial do servidor era benefício previdenciário concedido ao servidor, com 25 anos de contribuição, exposto permanentemente a agentes nocivos, de ordem física, química ou biológica, em ambiente insalubre. Para que se comprove semelhante estado exige-se o formulário do Perfil Profissiográfico Previdenciário (PPP), preenchido pela empresa com base em Laudo Técnico de Condições Ambientais de Trabalho (LTCAT), expedido por um médico do trabalho ou engenheiro de segurança do trabalho.

## 5. EFEITOS DA REFORMA PREVIDENCIÁRIA PARA OS SERVIDORES DO TRE-TO

Os dados obtidos junto à Seção de Registros Funcionais e Informações Processuais, unidade integrante da Coordenadoria de Gestão de Pessoas, permite afirmar que o TRE-TO possui 178 servidores em atividade no Tocantins, dos quais 55 são do sexo feminino e 123 do sexo masculino. Tendo em vista que uma das variáveis que mais determina o tempo de aposentadoria do servidor é o sexo, ao lado da idade, face ao perfil dos funcionários do TRE-TO, no qual mais de 2/3 são do sexo masculino na composição do quadro funcional ativo, pode-se prever, *a priori*, que, como o servidor público, ingresso antes da EC 103/2019, tem que ter 61 anos de idade e 35 anos de contribuição, quando homem, e 56 anos de idade e 30 anos de contribuição, quando mulher, a previsão de aposentadoria no Tribunal apresenta uma relativa paridade entre os dois sexos. Como para a pesquisa, a idade dos pesquisados foi separada por faixa etária, seguindo os moldes utilizados pelo censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), pode-se observar que há predominância de uma população do sexo masculino entre 35 e 59 anos, já as mulheres apresentam maior concentração entre as faixas de 35 a 54 anos, ou seja, os funcionários homens representam a população mais velha no TRE-TO, considerando-se os números absolutos

Observa-se que há um número representativo, tanto de homens como de mulheres, entre 35 e 59 anos. Tal fato, quando relacionando às condições previstas para aposentadoria, denuncia um tempo de aposentadoria relativamente paritário entre homens e mulheres, já que são previstas idades mínimas de 61 e 56, respectivamente, para homens e mulheres, no RPPS.

Considerando-se que o tempo de contribuição é uma variável também determinante para a concessão da aposentadoria, os servidores do TRE-TO estão distribuídos em seis grupos de ingresso correspondente às datas dos respectivos concursos públicos.

Sobre as regras de transição *ex vi* da EC 103/2019, considera-se que o servidor que ingressou no serviço público antes da vigência da EC 41/2003, ou seja, até 31/12/2003, faz jus a proventos integrais com paridade, condicionado à idade, sexo, tempo de contribuição, anos de carreira e

tempo de cargo, conforme destaca Zuba (2020). Sendo homem com 60 anos, 35 anos de contribuição, 20 anos de tempo de serviço público, 10 anos de carreira e cinco anos no cargo. Já as mulheres se diferenciam por poderem se aposentar com 55 anos de idade e 30 anos de tempo de contribuição, sendo que os outros parâmetros se igualam aos homens.

Dessa forma, em 2022 os servidores que ingressaram em 1992 e 1997 no TRE-TO serão potencialmente aposentáveis, desde que tenham os anos de contribuição referentes a 30 e 35 anos, respectivamente, para mulheres e homens, uma vez que preencham o requisito de 25 anos de serviço público.

Por sua vez, os servidores que ingressaram no TRE-TO nos anos de 2005 (17 mulheres e 37 homens), 2006 (2 mulheres e 12 homens), 2010 (9 mulheres e 14 homens) e 2018 (2 mulheres e 4 homens), que totalizam 54,5% dos servidores, enquadram-se na Emenda Constitucional 41/2003, que garante aos que ingressaram no serviço público a partir de 01/01/2004 os proventos de aposentadoria calculados com base na média aritmética simples dos 80% maiores salários de contribuição compreendidos entre julho de 1994 e o mês anterior à concessão da aposentadoria, desde que se enquadrem aos parâmetros mencionados por Zuba (2020), homens com 60 anos e 35 anos de contribuição e mulheres com 55 anos e 30 anos de contribuição, sendo 10 anos de serviço público e cinco anos para o cargo, tanto para homens quanto para mulheres.

Os dados referentes a sexo e ano de ingresso dos servidores no TRE-TO demonstram que o maior número de aposentáveis em menor prazo de tempo é de homens ingressos em 1992 e, num segundo momento, os que ingressaram em 2005.

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O percurso histórico, social e político enveredado por este trabalho fundamenta a análise da Reforma previdenciária levada a termo por meio da Emenda Constitucional 103/2019, cujo propósito da pesquisa focou no servidor público federal, mais especificamente, os servidores do TRE-TO.

A análise realizada do texto da EC 103/2019 evidencia os pontos críticos da Reforma da Previdência para os servidores e explicita que a

opção do legislador reformador foi pela redução do gasto previdenciário mediante alterações nas regras previdenciárias. Isso acarretou, como consequência direta, a diminuição real do patamar protetivo ao qual os servidores tinham direito. Além de enrijecer os critérios de acesso aos benefícios previdenciários, há substancial alteração na forma de cálculo dos benefícios, com diminuição considerável do valor a ser recebido, tanto pelos segurados do Regime Geral de Previdência Social, como aqueles dos Regimes Próprios de Previdência Social, como é o caso dos servidores do TRE-TO.

Os impactos financeiros ocasionados por essas alterações legislativas terão significativas consequências sobre os trabalhadores, notadamente os servidores públicos, sejam federais, estaduais ou municipais. Como “efeito dominó”, também impactarão negativamente em milhares de municípios do país, cuja economia gira em torno dos salários e/ou benefícios desses trabalhadores.

A Reforma culmina com a constitucionalização de novas obrigações tributárias, através da criação de alíquotas ordinárias progressivas, escalonadas tanto no RGPS quanto no RPPS, o que torna viável contribuições extraordinárias a serem pagas pelos servidores públicos, inclusive os já aposentados e pensionistas, para compensar os *déficits* atuariais eventualmente identificados nos regimes próprios. É notoriamente perceptível que a Reforma, além de objetivar a redução da despesa social com direitos previdenciários, busca também aumentar a arrecadação previdenciária.

No que se refere aos servidores públicos, que já estão em pleno processo de transição das reformas previdenciárias anteriores, ficou bastante explícito na EC 103/2019 que foram extintas as regras de transição anteriores, desconsiderando o histórico do regime próprio dos servidores, mediante a criação de nova regra de transição.

No que se refere ao objetivo geral da pesquisa, que foi de analisar os efeitos da EC 103/2019 para os servidores do TRE-TO, constatou-se que dois terços dos funcionários vêm se preparando para efetuar seus pedidos de aposentadoria no prazo máximo de cinco anos, com predominância da população do sexo masculino entre 35 e 59 anos, e de mulheres entre as faixas de 35 a 54 anos. Portanto, nessas duas faixas etárias inscrevem-se as



condições previstas para a aposentadoria, com previsão de idades mínimas de 61 e 56, respectivamente, para homens e mulheres, no RPPS.

Dos servidores que ingressaram em 1992 e 1997 no TRE-TO, 32 são mulheres e 56 são homens. Outro grupo de potenciais aposentados são os que ingressaram na Instituição nos anos de 2005 (17 mulheres e 37 homens); 2006 (2 mulheres e 12 homens); 2010 (9 mulheres e 14 homens); e 2018 (2 mulheres e 4 homens), totalizando 54,5% dos servidores ativos.

O panorama em que se estabelece o TRE-TO, no que tange ao elevado potencial de aposentáveis, motivou a criação do Programa de Preparação para a Aposentadoria, com o objetivo de orientar estratégias de planejamento pessoal e financeiro para a nova fase da vida que o aposentado enfrentará, com possibilidade de um reingresso em novo trabalho e/ou empreendimento, como uma forma de garantir qualidade de vida e satisfação pessoal a quem laborou maior parte da sua vida no TRE-TO.

## REFERÊNCIA

BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria da Previdência. **Aplicação da Emenda Constitucional 103 de 2019 ao RPPS**. Disponível em: <http://www.previdencia.gov.br/regimes-proprios/legislacao-dos-rpps/emenda-const>. Acesso em: 13 nov. 2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 2020.

FIPE. **Proposta FIPE/PROSEG para a reforma da seguridade e da previdência social**. Versão para debate. São Paulo: FIPE, 1993.

SANTOS, J. E. S. *et al.* A inconstitucionalidade do Regime de Previdência própria dos Parlamentares Federais. Esta antinomia ainda se justifica? **Revista Acadêmica Conecta FASF**, v. 1. n. 1, 2016.

SIMONASSI, A.; MATOS, Paulo; PINTO, Fabíola. Análise de Solvência do Regime Geral da Previdência Social no Brasil. **Instituto de Pesquisas Econômicas da USP**. São Paulo, v. 43, n. 2, abr./jun. 2012.

ZUBA, T. M. R. de R. **O direito previdenciário e o princípio da vedação do retrocesso**. São Paulo: LTr, 2013.

ZUBA, T. M. R. de R. Reforma da Previdência e seus impactos para os servidores públicos federais. **Revista de direito do trabalho e seguridade social**, v. 46, n. 210, p. 210-279, mar./abr. 2020.

# RESUMOS



# A PANDEMIA DE COVID-19: A DISPENSA DE LICITAÇÃO COMO FORMA DE ENFRENTAR O VÍRUS

*Ana Carolina Correa Caestine*<sup>147</sup>

## INTRODUÇÃO

Com o início da pandemia provocada pelo vírus da Covid-19, a busca pela cura dessa doença tornou-se uma corrida contra o tempo, já que o vírus causa diversos problemas no corpo humano e ocasiona óbitos. A partir disso, cientistas ao redor do mundo se uniram para descobrir uma forma de aniquilar o vírus e então surgiram as vacinas. Após as produções das vacinas, iniciou-se uma procura pela aquisição dessas e seus insumos para imunizar a população de cada país. Outrossim, equipamentos como respiradores, leitos hospitalares e hospitais de campanha também se tornaram aliados na batalha contra essa doença.

O governo brasileiro, no dia 6 de fevereiro de 2020, instituiu a Lei nº 13.979/2020, apresentando medidas de enfrentar o vírus e em seu artigo 4º apresenta a possibilidade de ocorrer a dispensa de licitação para compras públicas, serviços e aquisição de insumos direcionados a enfrentar essa emergência de saúde pública. Além dessa lei, no dia 11 de agosto de 2020 foi sancionada a Lei nº 14.035/2020, a qual reitera as dispensas de licitação apresentadas pela lei anterior, entretanto, proporciona autonomia a prefeitos e governadores para implementarem

---

147 Graduanda em Direito pela Universidade Presbiteriana Mackenzie.

normas de isolamento e incluiu a dispensa de licitação para obras de engenharia direcionadas ao enfrentamento da pandemia. Logo, o presente trabalho busca analisar como a dispensa de licitação auxilia o país a combater mais ainda esse vírus, proporcionando uma celeridade e eficiência nos procedimentos licitatórios.

## FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

A discussão teórica essencial sobre o tema funda-se em torno de como a pandemia da Covid-19 possibilitou a dispensa de licitação direcionada à aquisição de produtos, insumos, serviços e obras de engenharia para enfrentá-la. Sabe-se que licitação é um procedimento administrativo no qual um ente escolhe a proposta mais vantajosa e celebra o contrato que lhe interessa mais, sendo que cada procedimento apresenta um número de fases e critérios a serem avaliados (NOHARA, 2020, p. 325).

A Lei Federal nº 8.666, promulgada em 21 de junho de 1993, a qual instituiu normas de licitação e providências entre os contratos da Administração Pública apresenta em seu artigo 24, inciso IV, hipóteses de dispensa de procedimentos licitatórios em casos de calamidade pública quando apresentada a urgência da situação. A Lei nº 13.979/2020, em seu artigo 4º, também reproduziu a dispensa de licitação em relação aos serviços, produtos e aquisição de insumos direcionados ao enfrentamento da pandemia, porém estabelece que licitações não consideradas emergenciais devem ser regidas pela Lei Federal nº 8.666/1993. Além disso, outra lei foi sancionada para auxiliar ainda mais o combate ao vírus, a Lei nº 14.035/2020. Essa nova lei alterou a Lei nº 13.979/2020 e apresenta algumas inovações como a regulamentação da competência legal de os prefeitos e governadores implementarem medidas de isolamento e a dispensa de licitação em relação à realização de obras de engenharia.

## METODOLOGIA

A metodologia do trabalho está embasada no critério hipotético-dedutivo, sustentada em doutrina específica, análises de leis e consulta a site institucional.

## RESULTADOS E DISCUSSÃO

Constata-se que a Lei n° 14.035/2020, quando alterou a Lei n° 13.979/2020, proporcionou uma maior autonomia em relação à competência legal dos governadores e prefeitos para imporem normas de isolamento e ainda permite a compra de equipamentos usados, desde que seja comprovada a garantia. Além disso, os contratos públicos para combater a pandemia poderão durar até 6 meses e poderão ser prorrogados por necessidade, os procedimentos licitatórios terão seus prazos reduzidos pela metade tanto nos pregões eletrônicos como nos presenciais. As compras e demais contratações realizadas sob dispensa de licitação deverão ser divulgadas na internet após 5 dias da formalização do contrato com todos os dados, como o CNPJ, nome do contratado e outras informações. Em relação às obras de engenharia, essas podem beneficiar-se do Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC) a fim de dar mais agilidade ao procedimento licitatório, lembrando que esse mecanismo foi criado em situações específicas como nos Jogos Olímpicos de 2016. Por fim, essa nova lei apresenta como inovação a possibilidade de o órgão licitante obrigar o contratado a aceitar aumentos ou diminuições da quantidade do objeto solicitado em até 50% do valor de início do contrato (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2020).

Os resultados pesquisados nos levam a reconhecer que a nova lei proporcionou mecanismos que tornam as licitações emergenciais mais céleres em virtude do momento excepcional vivenciado. Já que a Administração Pública possui como um dos princípios a supremacia do interesse público, as dispensas de licitação possuem como função proteger um interesse público súpero: a vida e a saúde das pessoas afetadas pelo vírus.

## CONCLUSÕES

Considerando-se o atual cenário de crise sanitária, política e econômica decorrente da pandemia do novo coronavírus, o trabalho proporcionou a reflexão sobre a flexibilização das compras públicas como medida de enfrentar o novo vírus. Há tempos o país enfrenta a escassez

de recursos na área da saúde e a pandemia foi o estopim para visualizar melhor esse cenário, desde a falta de insumos para a produção das vacinas até a ausência de leitos hospitalares em vários locais do país. Conclui-se pelas pesquisas obtidas que a possibilidade de dispensa de licitação irá auxiliar no combate ao vírus, pois os procedimentos licitatórios costumam ser demorados e burocráticos. A partir dessa flexibilização, o processo torna-se mais ágil, em observância ao princípio da eficiência. Logo, caso um município necessite de respiradores nos hospitais, o processo de aquisição será breve e eficiente. Por mais que a nova lei sancionada apresente inovações, os princípios que contemplam uma licitação estão presentes, como o da publicidade, eficiência, igualdade entre os licitantes, entre outros. Desse modo, apesar das modificações serem importantes para o enfrentamento da pandemia, os administradores devem utilizá-las com cautela e sempre justificando o uso das medidas previstas na lei.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Câmara Dos Deputados. **Sancionada lei que flexibiliza regras de licitação para enfrentar pandemia.** Brasília: Câmara dos Deputados, 2020. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/683775-sancionada-lei-que-flexibiliza-regras-de-licitacao-para-enfrentar-a-pandemia/>. Acesso em: 17 jun. 2021.

BRASIL. **Lei n. 13.979, de 6 de fevereiro de 2020.** Brasília, DF: Presidência da República, 2020. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/Lei/L13979.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/Lei/L13979.htm). Acesso em: 17 jun. 2021.

BRASIL. **Lei n. 14.035, de 11 de agosto de 2020.** Brasília, DF: Presidência da República, 2020. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/L14035.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%2014.035%2C%20DE%2011%20DE%20AGOSTO%20DE,decorrente%20do%20coronav%C3%ADrus%20respons%C3%A1vel%20pelo%20surto%20de%202019](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L14035.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%2014.035%2C%20DE%2011%20DE%20AGOSTO%20DE,decorrente%20do%20coronav%C3%ADrus%20respons%C3%A1vel%20pelo%20surto%20de%202019). Acesso em: 13 jun. 2021.



BRASIL. **Lei n. 8.666, de 21 de junho 1993**. Brasília, DF: Presidência da República, 1993. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm). Acesso em: 14 jun. 2021.

NOHARA, Irene Patrícia. **Direito Administrativo**. 10. ed. São Paulo: Atlas. 2020. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597025262/>. Acesso em: 13 jun. 2021.

# POLÍTICAS PÚBLICAS DISTRIBUTIVAS NO MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE: A INFLUÊNCIA DO PROGRAMA “ESPAÇO DE CIDADANIA” NA PROMOÇÃO DE DIREITOS HUMANOS

*Breno Souza Xavier*<sup>148</sup>

## 1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS E OBJETIVOS

Basilarmente, cabe salientar que a presente pesquisa possui sua gênese nos pilares provenientes das políticas públicas distributivas, articuladas dentro da esfera geográfica da cidade de Belo Horizonte e está em estágio de perquirição inicial. Em meio a isso, ela aprofunda a forma com a qual esse instrumento de impacto social, por meio do programa “Espaço de Cidadania”, é capaz de potencializar os Direitos Humanos dentro do âmbito municipal. Nesse viés, entender a situação problemática que permeia a localidade estatal e assimilar como esse evento calamitoso se relaciona com os eixos da administração pública funcionam como mecanismos necessários para promover as garantias fundamentais de grupos vulnerabilizados socialmente e, conseqüentemente, proporcionar uma maior inserção desses indivíduos dentro do corpo coletivo.

---

148 Graduando em Direito Integral pela Escola Superior Dom Helder Câmara e Bacharelado em Ciências do Estado pela Universidade Federal de Minas Gerais.

Em concomitância com o que foi abordado, é salientado no artigo 6º da Constituição Federal de 1988 que “São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”. Sob esse prisma, é notório observar como a efetivação desses direitos sociais, principalmente no que tange à proteção e auxílio aos desamparados, faz com que o fito benevolente da inclusão social seja concretizado. Dessa maneira, esse direito subjetivo está condicionado ao cumprimento do papel estatal e da conjuntura da administração governamental, o que faz com que as instituições de serviço comunitário e as autarquias públicas se responsabilizem pelo cumprimento da função social do Estado no tocante ao fomento de garantias básicas.

## 2. METODOLOGIA E REFERENCIAL TEÓRICO

No que tange ao aspecto da metodologia utilizada no desenvolvimento da concepção científica, a pesquisa que se propõe a seguir pertence à vertente metodológica jurídico-sociológica. No tocante ao tipo de investigação, foi escolhido, na classificação de Witker (1985) e Gustin (2010), o tipo jurídico-diagnóstico. O raciocínio desenvolvido na pesquisa será predominantemente dedutivo.

Em paralelo a isso, o marco teórico utilizado na investigação é Leonardo Secchi, administrador público e pós-doutorado em Políticas Públicas pela Universidade de Wisconsin-Madison (EUA). Atualmente, é professor de graduação em Administração Pública e de Mestrado e Doutorado em Administração da Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC), espaço onde pesquisa e ensina temas ligados a políticas públicas, participação cidadã e modelos de gestão pública no Brasil e na América Latina. Além disso, ocupa o cargo de Presidente da Sociedade Brasileira de Administração Pública (SBAP). Uma de suas acepções, presente no livro *Análise de Políticas Públicas: Diagnóstico de Problemas, recomendação de soluções*, é a base na qual a presente pesquisa se fundamenta. Segundo o autor:

Dois conceitos são fundamentais para entender o campo da política pública: o problema público e a política pública. O primeiro

trata do fim ou da intenção de resolução. O segundo trata do meio ou do mecanismo para levar a cabo tal intenção.

O problema público é usualmente definido como a distância entre o status quo e uma situação ideal possível para a realidade pública (SJOBLOM, 1984; SECCHI, 2012). O problema público é um conceito intersubjetivo, ou seja, ele só existe se incomoda uma quantidade ou qualidade considerável de atores. Uma política pública é uma diretriz para enfrentar um problema público (SECCHI, 2012). Política pública é um conceito abstrato que se materializa com instrumentos concretos como, por exemplo, leis, programas, campanhas, obras, prestação de serviço, subsídios, impostos e taxas, decisões e taxas, entre muitos outros.

O problema público está para a doença, assim como a política pública está para o tratamento. Metaforicamente, a doença (problema público) precisa ser diagnosticada, para então ser dada uma prescrição médica de tratamento (política pública), que pode ser um remédio, uma dieta, exercícios físicos, cirurgia, tratamento psicológico, entre outros (instrumentos de política pública) (SECCHI, 2012).

A ponderação feita pelo autor estabelece um paralelo relevante entre os conceitos analíticos de política pública e problema público, com base em uma perspectiva do âmbito da administração pública. Nesse sentido, compreender a gênese e a ontologia do entrave coletivo que se quer investigar, além de perquirir quais são os aspectos que acometem determinadas variáveis (fatores bióticos e não bióticos) dentro do espaço, serve como um elemento primordial para o desenvolvimento da política pública.

### 3. ADVENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DISTRIBUTIVAS E O PRINCÍPIO DE CIDADANIA

A princípio, é de grande valia compreender a essência das políticas públicas e como elas se inter-relacionam com a concepção de cidadania que é constantemente lapidada nos dias hodiernos. Por meio disso, no cerne das políticas públicas é possível conceber esse conceito, no geral, como sendo a agregação de programas, ações e decisões tomadas pelos

diferentes governos, tanto no âmbito municipal, quanto nas esferas estaduais e nacionais. Com isso, essa participação, que ocorre de maneira direta ou indireta pelas vias das instituições públicas e privadas, possui como intuito fundamental o asseguramento do direito de cidadania para uma considerável gama de grupos ou para alguns segmentos da sociedade (ANDRADE, 2016). Por meio disso, um projeto da Prefeitura que esteja beneficiando um determinado bairro, por exemplo, é uma política pública. Nesse sentido, o programa “Espaço de Cidadania” pode ser tomado como uma política pública de efetiva utilização e benefício das classes mais vulneráveis.

Dentro desse contexto de governança, uma política pública distributiva pode ser compreendida como aquela em que as decisões “distribuídas” para alguns grupos, em função da limitação dos recursos, concedem prerrogativas e garantias para determinados conjuntos sociais ou regiões (SECCHI, 2012, p. 8). Como exemplo dessa explicação, é possível abarcar as cotas raciais dentro do panorama da educação como uma aplicação dessa forma de organização. Além disso, a proposta analisada pelo corpo do projeto de pesquisa no que tange o programa “Espaço de Cidadania”, também serve como uma amostra desse tipo de plano.

Por fim, no que concerne ao conceito de cidadania, ela pode ser descrita como a responsabilidade social que o Estado possui de dar a seus cidadãos um mínimo bem-estar e segurança econômica, além do pleno direito ao patrimônio social e a uma vida civilizada segundo os padrões vigentes no corpo social em questão (MARSHALL, 1967).

#### 4. PROGRAMA ESPAÇO DE CIDADANIA SOB A ÉGIDE DOS DIREITOS HUMANOS

Em primeiro plano, a gênese do programa remonta ao ano de 2003, quando surgiu dentro de uma estrutura municipal semelhante à atual Subsecretaria de Direito e Cidadania (SUDC), responsável primariamente por fiscalizar artifícios de violação dos Direitos Humanos, a necessidade de se criar um recurso responsável por prestar auxílio às artesãs do município de Belo Horizonte. A partir disso, foi criado um projeto de apoio que obteve sucesso e, conseqüentemente, culminou em um instrumento de maior proporção denominado de programa “Espaço de Cidadania”.

Em segundo plano, no que tange a ontologia desse método solidário, ele busca promover a inclusão social de públicos vulnerabilizados dentro da sociedade, como pessoas negras, indivíduos com deficiência e populações ciganas. Nesse sentido, através da realização de ações altruísticas, incluindo a Feira de Artesanato como principal mecanismo, a prefeitura do município de Belo Horizonte fomenta esse caráter humanístico das políticas públicas, principalmente nas esferas substantiva e distributiva. Com base nesse aspecto, para participar do Programa, não é preciso residir no município de Belo Horizonte, mas é necessário, conforme foi ratificado na assembleia municipal, ser artesão ou participar de Empreendimentos Econômicos Solidários formais, informais, além de outras associações, ficando vetada a participação se caso o requerente for integrado a outras feiras ou lojas.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em concordância com as informações que foram apresentadas anteriormente, fica explícito que o programa “Espaço de Cidadania” consegue exercer um papel fulcral na promoção de Direitos Humanos e na consolidação das políticas públicas dentro da esfera do município de Belo Horizonte. Por meio disso, ele exerce um importante papel na difusão das garantias fundamentais para pessoas de grupos vulnerabilizados na sociedade, o que faz com que eles sejam inseridos adequadamente dentro da coletividade.

Sob essa perspectiva, o modelo de feira de artesanato possibilita uma amplificação cultural e artística, concomitantemente com a oportunidade de essas pessoas poderem ter os seus ofícios reconhecidos e aumentarem as suas reverberações dentro do contexto social. Por fim, com o auxílio do pilar fundamental da economia solidária, esse empreendimento caritativo pode reinserir esses agrupamentos marginalizados no mercado de trabalho após terem os seus direitos violados.

## REFERÊNCIAS

ANDRADE, Danilo. Políticas públicas: o que são e para que servem?. **Politize**, 4 fev. 2016. Disponível em: <https://www.politize.com.br/politicas-publicas/>. Acesso em: 23 jun. 2021.

MARSHALL, T. H. **Cidadania, Classe Social e Status**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. **Programa Espaço de Cidadania**. Programa Espaço de Cidadania, Fundação Banco do Brasil, 2019. Disponível em: <https://transforma.fbb.org.br/tecnologia-social/programa-espaco-de-cidadania>. Acesso em: 23 jun. 2021.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas**: conceitos, esquemas de análises, casos práticos. São Paulo: CENGAGE Learning, 2012.

# A EFETIVIDADE DO TRABALHO REMOTO JUNTO AOS USUÁRIOS NO SERVIÇO DE CONVIVÊNCIA E FORTALECIMENTO DE VÍNCULOS NO CRAS VILA OPERÁRIA DE PARANAÍ NO CONTEXTO DA PANDEMIA DA COVID-19

*Eliane Oliveira Silva Souza*<sup>149</sup>

*Amanda Cristina O. C. de Vecchi*<sup>150</sup>

## INTRODUÇÃO

O Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos – SCFV tem como foco o trabalho em grupo com a população usuária dos serviços do Centro de Referência de Assistência Social – CRAS, é ofertado de forma complementar ao trabalho social com família, realizado através do serviço da Proteção Social Básica do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, a fim de fortalecer os vínculos familiares e comunitários a partir de contribuições e reflexões que promovem o estímulo a mudanças e enfrentamento de questões da realidade (BRASIL, 2017).

---

149 Assistente Social no Centro de Referência da Assistência Social da Vila Operária em Paranavaí.

150 Discente de Serviço Social na Unespar Campus Paranavaí e estagiária no Cras Vila Operária.



No contexto da pandemia da Covid-19, a dificuldade para o enfrentamento das questões da realidade social dentro do SCFV foi ainda maior, tanto para os profissionais da Assistência Social quanto para os usuários da política, uma vez que o cenário pandêmico modificou as vivências interpessoais, as relações do cotidiano e as trocas dentro dos grupos de convivência.

Com isso, temos como objetivo desta pesquisa a descrição do processo, execução e avaliação do trabalho remoto, que vem sendo realizado desde abril de 2020 através da plataforma digital WhatsApp, implementando o SCFV do Centro de Referência de Assistência Social – CRAS Vila Operária ao panorama dos usuários, com o intuito de desvelar se as metas propostas no plano de ação para o trabalho remoto foram alcançadas, bem como a qualidade do trabalho realizado, resultando em aspectos positivos e negativos, com vistas à melhoria na programação e execução da prática realizada conjuntamente aos usuários inseridos no serviço.

## 1. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

As orientações técnicas sobre o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos considera que as atividades devem ser pautadas em estimular e orientar os usuários na construção e reconstrução de suas histórias, o trabalho deve oportunizar diálogos que constituem alternativas ao enfrentamento das vulnerabilidades e construa alternativas para superação das mesmas (BRASIL, 2017).

Nesse contexto, as orientações técnicas sobre o SCFV para Pessoas Idosas discorrem que dentre as atividades a serem executadas estão a acolhida, promoção do acesso à informação, encaminhamentos para outras políticas, fortalecimento dos vínculos ao convívio familiar e comunitário, além de fortalecer a autoconfiança, autoestima e posicionamento frente a rebatimentos do cotidiano (BRASIL, 2009).

Dessa forma, inseridos no cenário da pandemia da Covid-19, fez-se necessária a adaptação das ações do SCFV do Centro de Referência de Assistência Social – CRAS Vila Operária ao panorama dos usuários conforme a orientação técnica N°4/2020 do Ministério da Cidadania, direcionada às Secretarias Municipais de Assistência Social, a fim de “[...] garantir a continuidade da oferta de serviços e atividades essenciais da Assistência Social, com medidas e condições que garantam a segurança e a

saúde dos usuários e profissionais do SUAS” (BRASIL, 2020, p. 1), isto é, possibilitar a continuidade dos serviços aos usuários dessa política.

Assim, os desafios que surgem ao longo do trabalho trazem uma exigência maior, quanto à criatividade e flexibilidade na metodologia de trabalho para que o serviço siga os pressupostos da orientação técnicas.

## 2. METODOLOGIA

Levando em consideração as novas formas de organização da rotina individual e familiar, os impactos do isolamento social, a participação nas oficinas remotas, a porcentagem de usuários que tiveram acesso aos vídeos e atividades *on-line* equivalem a cerca de 65% das pessoas que estão cadastradas no Sistema de Informação do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos – SISC (o que corresponde a 89 pessoas do total de 136 inscritos no sistema), em razão do acesso ao serviço remoto se fazer por meio de *smartphone*.

Para levantamento dos dados referente à efetividade do trabalho remoto, utilizou-se pesquisa quantiqualitativa a partir de um roteiro de perguntas, cujos resultados foram obtidos mediante a análise do questionário com perguntas abertas que envolveram: avaliação da duração dos vídeos trabalhados, a qualidade e relevância dos temas abordados e a sugestão de temáticas e atividades que poderiam acrescentar a vivência *on-line*, aplicados juntamente aos usuários que fazem parte do SCFV/CRAS Vila Operária, inseridos em um grupo no aplicativo *WhatsApp* para desenvolvimento do trabalho remoto, onde a escolha dos (as) entrevistados (as) deu-se em razão da frequência desses usuários nos grupos do aplicativo, nos meses de junho, julho e agosto de 2020, a partir do instrumental de monitoramento.

## 3. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Com levantamento realizado nos meses de junho, julho e agosto de 2020, foi possível avaliar que o percentual de usuários que tiveram acesso ao aplicativo *WhatsApp* e ao serviço remoto por meio de *smartphone* (seja aparelho próprio ou de algum parente ou vizinho) equivale a 65% das pessoas que estão cadastradas no SISC, número satisfatório levando em consideração o mínimo de 50% de presença nesse mesmo sistema.

Em se tratando dos conteúdos transmitidos, partindo da readequação na forma como se dá o processo socioeducativo, o cronograma anual que

havia sido pensado especificamente para o trabalho presencial passou por adequações em virtude de o público atendido pelo CRAS ser, em sua maioria, pertencente ao grupo de risco para a enfermidade, no caso, pessoas idosas. Contudo, foi possível manter as atividades de modo a valorizar as vivências de cada um, propor momentos desafiadores, buscando o diálogo com o grupo e incentivando a participação, viabilizando a exposição dos vídeos, tendo a equipe técnica como fomentadora das informações através de ambientes virtuais, tornando constituinte o vínculo entre profissionais e participantes do serviço.

No que diz respeito à qualidade do conteúdo dos vídeos, cem por cento (100%) dos participantes da pesquisa disseram que o conteúdo dos vídeos é de fácil entendimento, pois são temas que se apresentam no cotidiano das famílias e da realidade social. Quanto ao tempo de duração dos vídeos, a maioria dos (as) entrevistados (as) (92%) avaliou como “bom”, o que resultou na apreensão de vastos conteúdos, considerando os vídeos curtos, explicativos e de fácil entendimento.

Por fim, com relação à sugestão de outras temáticas e assuntos que despertem o interesse, surgiram tópicos sobre alimentação, cuidados com a saúde e direitos dos idosos, além de interesse em assuntos pertinentes à prática de atividades no tempo livre (atividades físicas, artesanatos e cultivo de plantas), uma vez que os encontros presenciais para realização das oficinas estão suspensos e as oficinas mencionadas estavam inclusas no serviço de convivência.

Todavia, pontos negativos se manifestaram frente ao trabalho remoto, visto que se defrontou com contratempos, como, por exemplo, a falta de capacitação dos profissionais para produzir os vídeos, o que requer um conhecimento específico para as edições, cortes, efeitos e utilização de diferentes ferramentas, a insuficiência de equipamentos próprios da instituição (celular, microfone de lapela, tripé, câmera) e a ausência de feedbacks instantâneos, visto que optamos por tecnologia assíncronas, que permite a visualização das informações em qualquer hora e local de escolha.

#### 4. CONCLUSÕES

Com base nessas informações, podemos concluir que os conteúdos que estão sendo transmitidos aos usuários de maneira remota, via celular

(WhatsApp), de modo geral estão atendendo e têm alcançado os objetivos do SCFV ao oportunizar acesso às informações sobre diversos temas, através do trabalho socioeducativo, estimulando o desenvolvimento do protagonismo do usuário, mesmo que a asseguaração de um espaço de encontro infelizmente não tenha sido atendida em razão da pandemia da Covid19 e, conseqüentemente, do distanciamento social. Além das intercorrências de falta de capacitação dos profissionais, escassez de equipamentos para a realização do trabalho, ausência de feedbacks imediatos e dificuldade dos usuários na utilização da ferramenta, buscou-se fortalecer as relações sociais a distância, proporcionando um trabalho socioeducativo diferenciado, incentivando a socialização por meio da tecnologia a fim de contribuir para a prevenção e/ou proteção à situação de isolamento social.

## REFERÊNCIAS

BRASIL, MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. Secretaria Nacional de Assistência Social. Coordenação Geral de Planejamento e Vigilância Socioassistencial. Coordenação Geral de Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos. **Nota Técnica nº 4/2020**. Brasília: MDS, 2020.

BRASIL, MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Orientações Técnicas – Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos para Pessoas Idosas: Versão Preliminar**. Brasília, dezembro de 2012.

BRASIL, MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. Secretaria Nacional de Assistência Social. Departamento de Proteção Básica. **PERGUNTAS FREQUENTES Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos**. Brasília, 10 de julho de 2017.

BRASIL, MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais**. Brasília, 2014.

# O ULTRACONSERVADORISMO E O ANTIFEMINISMO COMO FATO DE DISCURSO NO BRASIL ATUAL: UMA ANÁLISE SOBRE O ABORTO LEGAL SEGURO

*Lívia R. Fernandes*<sup>151</sup>

## INTRODUÇÃO

A temática do aborto espontâneo legal seguro é atravessada por fatores que envolvem a saúde pública, a política, além de questões sociais referentes ao feminismo, bem como questiona alguns dilemas éticos. No Brasil, o aborto é proibido perante o Código Penal, artigos 124 e 127. As exceções consistem somente em casos de estupro, anencefalia fetal ou quando a gestação representa uma ameaça real à vida da mulher gestante, condizente ao artigo 128. O posicionamento de legalizar o aborto diz respeito a possibilitar à mulher o direito de escolha conforme o que deseja. Tal posição ainda é fortemente rechaçada na sociedade brasileira, uma vez que se estrutura a partir da lógica patriarcal. Além disso, com o atual governo brasileiro, tem-se um reforçamento importante de ideologias ultraconservadoras, religiosas, autoritárias e machistas, fazendo com que o subsídio do Estado para mulheres abortarem com segurança torne-se algo utópico. A importância da reflexão acerca da temática do aborto adquire

---

151 Graduanda de psicologia pelo Centro Universitário da Serra Gaúcha.

grande relevância, uma vez que coloca em questão a mulher como sujeito desejante dentro do laço social. Além disso, o estudo objetiva refletir acerca do discurso, este como grande promotor de realidades sociais conforme apontado por Van Dijk (2008). Entende-se que os modos como o discurso conservador circula de forma dominante na sociedade brasileira atual contribuem para o avanço do antifeminismo e, conseqüentemente, do reforço da lógica patriarcal.

## FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

O discurso situa-se em um contexto sócio-histórico, dentro de um macronível, que é a estrutura social. Trata-se de uma interação social, histórica, cultural e política, balizando as interações entre os sujeitos e o mundo (VAN DIJK, 2008). Desse modo, o discurso que circula em uma determinada sociedade torna-se um espelho das questões presentes na mesma. Logo, a análise discursiva oferece subsídios interessantes para a compreensão de características e problemáticas sociais.

Na temática da legalização do aborto, alguns aspectos discursivos se cruzam, como a questão patriarcal, feminista, conservadora, religiosa, moral, ética, política e outras. No Brasil, país em que o aborto espontâneo é ilegal, há uma peculiaridade discursiva, que coloca a questão do aborto legal como uma realidade distante, tal peculiaridade é dada a partir do bolsonarismo. O fenômeno do bolsonarismo é um fato de discurso e pode ser caracterizado por uma movimentação brasileira em direção ao neofascismo, uma vez que o fenômeno é estruturado a partir de uma onda ultraconservadora, de extrema-direita, autoritária e intolerante, manifestada principalmente por figuras caricatas masculinas, colocadas no caráter de “mitos salvadores”, tendo, assim, semelhanças com o fascismo (MELO, 2020).

Desse modo, a questão ultraconservadora pode ser um dos principais aspectos do Brasil atual, caracterizando uma resistência de avanços no campo dos Direitos Humanos. Através do discurso dominante na atual sociedade brasileira, caracterizando-se por ser odioso, conservador, religioso e machista, registrando através das entranhas a posição de objeto do corpo feminino e da mulher, e conseqüentemente abominando práticas que colocam a mulher em destaque.

## METODOLOGIA

A realização do estudo ocorreu através do método da Análise Crítica do Discurso (ACD), proposta por Van Dijk. Escolheu-se como objeto de estudo uma publicação realizada em 31 de dezembro de 2020, na rede social *Facebook* do presidente Jair Bolsonaro, em que o mesmo repudiava a decisão tomada pelo país vizinho (Argentina) de legalizar a prática do aborto espontâneo seguro. A partir da publicação, analisou-se cerca de dez comentários realizados por seguidores do presidente e verificou-se padrões de repetição nos comentários da publicação. Através desses padrões, estabeleceu-se duas categorias discursivas dominantes, que são: 1) discurso religioso e moral; 2) discurso antifeminista (ódio às mulheres) e objetificação do corpo feminino.

## RESULTADOS E DISCUSSÃO

A partir das categorias levantadas, escolheu-se dois comentários que ilustram o cerne das categorias. A seguir serão apresentados os comentários selecionados. Categoria 1) *“Que triste realidade! O mundo caminha a passos largos para a destruição dos valores éticos e morais. Isso sem deixar de falar dos valores religiosos. Aprovar Leis que assassinem inocentes, é no mínimo um retrocesso a Deus. Quantas crianças inocentes até 14 semanas poderiam sobreviver. Mas infelizmente, o desejo maléfico de muitas pessoas, deixa a desejar e se tornam coniventes com esses assassinatos e deixam suas mãos cheia de sangue. Todas essas crianças assassinadas, pesarão na balança Celestial para condenação dos responsáveis. Meu Deus. Até que ponto chegou a humanidade.” “Será que é tão difícil evitar uma gravidez!!!! Com certeza o castigo de Deus, cairá sobre essas pessoas que fizer isso!!!!”* Categoria 2) *“Quando vimos as tipas que estavam na passeata, comemorando, pensei... estas sim tinham que ser, rejeitadas pelo espermatozoide...” “Elas abrem as pernas para qualquer um e depois a culpa pelas atitudes é de uma criança inocente.”*

Através dos comentários selecionados, pode-se notar que no Brasil atual o avanço da extrema-direita, do conservadorismo e do reforço da lógica patriarcal são características fortemente marcantes, facilmente detectadas através do discurso circulante no laço social. Logo, é possível averiguar questões sociais importantes através do que é dito, denunciando,

assim, características sociais, políticas e psíquicas importantes de serem compreendidas.

Nos comentários de cunho religioso e moralista (categoria 1), frases como “*castigo de Deus*” são fortemente comuns no discurso, nota-se a transferência de pautas sociais e políticas importantes (como o aborto) para o campo religioso. Tal característica discursiva aponta que a reflexão de boa parte da sociedade brasileira está pautada no moralismo exacerbado e não em uma ética questionadora implicada com o sujeito, no caso em questão, com a mulher. Para além disso, ocorre ainda a desconsideração do Estado laico, que determina que o Brasil é imparcial em relação a questões religiosas, não adotando nenhuma religião principal. Tal fenômeno desloca a responsabilidade acerca dos Direitos Humanos para a religião em que o moralismo predomina e dita as regras.

Já nos comentários de cunho antifeminista e de objetificação da mulher (categoria 2), faz-se presente o fenômeno de anulação da mulher, em que discursivas como “*essas tipas*” denunciam que há de forma expressiva na sociedade brasileira o ódio às mulheres. Nota-se que a mulher no âmbito da temática do aborto é deixada em último plano, e que as escolhas sobre seu próprio corpo nunca são tomadas por ela. Desse modo, o antifeminismo, que consiste em uma movimentação contrária à luta para a igualdade de gênero e desmonte da lógica patriarcal, é característica marcante do Brasil, facilmente detectado na discursiva do presidente Bolsonaro e seus seguidores. Logo, o discurso predominante na publicação analisada diz respeito a uma movimentação ultraconservadora, moralista e antifeminista em relação à temática do aborto na sociedade brasileira.

## CONCLUSÕES

Conforme os comentários analisados através do método da ACD, foi possível concluir que a questão da legalização do aborto não espontâneo seguro no Brasil é algo atravessado por questões ultraconservadoras, religiosas, políticas e dentro do escopo da lógica das relações de poder estabelecidas pelos homens perante as mulheres (patriarcado). Percebe-se que o discurso social denuncia tais características, e que há uma identificação de significativa parcela brasileira com o atual governo e suas ideologias alinhadas às premissas neofascistas. Desse modo, a metodologia da ACD é



um importante meio de compreensão da realidade social. Por fim, o aborto legal seguro é algo muito distante da realidade brasileira, uma vez que há a predominância do discurso conservador, religioso e de ódio, fazendo com que o exercício do direito da escolha feminina conforme seu desejo seja visto na sociedade brasileira como algo imoral e inaceito, firmando a lógica machista.

## REFERÊNCIAS

CÓDIGO PENAL. **Decreto-Lei 2.848**, 1940.

MELO, Demian. O Bolsonarismo como fascismo do século XXI. *In*: REBUÁ, Eduardo et al. (org.). **(Neo)fascismos e educação**: reflexões críticas sobre o avanço conservador no Brasil. Rio de Janeiro: Mórula Editorial, 2020.

VAN DIJK, Teun A. **Discurso e Poder**. São Paulo: Contexto, 2008.

# A REDEFINIÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS NO BRASIL: UMA ANÁLISE SOBRE A DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA NO ÂMBITO CRIMINAL PARA AS PESSOAS CLASSIFICADAS COMO INDESEJÁVEIS NO PENSAMENTO NEOLIBERAL

*Gabriel Faria Ferreira Cunha*<sup>152</sup>

## INTRODUÇÃO

A presente pesquisa tem como objetivo analisar os efeitos do avanço do pensamento neoliberal na compreensão dos direitos humanos no Brasil. Além disso, busca-se investigar o porquê das pessoas classificadas como indesejáveis possuírem a incerteza de suas dignidades, com reflexos, principalmente, no âmbito criminal.

Desse modo, este trabalho possui como problemas de investigação: Por que é necessária a redefinição dos direitos humanos na sociedade atual? A razão neoliberal intensifica a arbitrariedade no âmbito criminal contra os chamados indesejáveis? Os direitos humanos conseguem impedir que o Estado volatilize a dignidade da pessoa humana?

---

152 Graduando em Direito pela Universidade de Uberaba (Uniuibe).

Nesse contexto, este trabalho foi dividido em três partes. A primeira tem a intenção de entender por qual motivo os direitos humanos devem ser redefinidos; a segunda parte busca analisar a influência do pensamento neoliberal sobre a dignidade da pessoa humana; e, por último, como o Estado atua no âmbito criminal em relação aos inimigos do mercado.

Em síntese, verifica-se que os direitos humanos passam por constantes transformações devido à efetivação de um Estado Pós-Democrático de Direito, influenciado pela razão neoliberal. Assim, a importância do assunto trazido justifica-se devido à magnitude que o fenômeno possui, sendo necessário ter mais cuidado e conhecimento, visto que ele interfere tanto na vida pública quanto na privada de todos os indivíduos, seja de maneira direta ou não.

## FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Os direitos humanos consistem em um conjunto de direitos considerados indispensáveis para uma vida pautada na liberdade, igualdade e dignidade. Nesse sentido, de acordo com a visão moderna jurídica, eles coexistem com os direitos fundamentais, formando um complexo sistêmico de normas internas e externas que visam proteger o indivíduo.

Posto isso, segundo o autor Joaquín Herrera Flores (2009), há, atualmente, a tentativa da reinvenção de tais direitos, já que, com a concretização do pensamento neoliberal no mundo, ocorre o aniquilamento e destruição dos direitos sociais arduamente alcançados pelos movimentos ativistas. Dessa forma, busca-se, principalmente em um Estado Democrático de Direito, o respeito à dignidade da pessoa humana, para que se tenha a igualdade da liberdade e não a prevalência de uma meritocracia totalmente injusta, que é o que infelizmente ocorre.

Nesse contexto, para entender melhor a questão, é importante entender o que seria o Estado Democrático de Direito. Este, como relata o jurista Ingo Wolfgang Sarlet (2012), é um Estado Constitucional em que os direitos e as garantias fundamentais de cada indivíduo são os limites para os agentes estatais, sendo o poder judiciário o mais expressivo. Isso ocorre, pois há a necessidade da aplicação de normas que resguardam direitos básicos para a população, reconhecendo como núcleo central o re-

conhecimento da dignidade da pessoa humana como o princípio fundante da ordem constitucionalizada.

Assim sendo, essa dimensão de Estado era a que deveria ocorrer no Brasil após a promulgação da Constituição Federal de 1988. Entretanto, o que acontece, segundo o jurista Rubens Casara (2019), é a consolidação de um Estado Pós-Democrático de Direito, que tem como base o pensamento neoliberal. Nessa dimensão estatal, inexistem barreiras legais, visto que o Estado age de acordo com os interesses do mercado, ou seja, os indivíduos não valorados ficam vulneráveis, já que sua dignidade só será respeitada caso sejam de interesse da máquina pública. Esses indivíduos, que serão os chamados inimigos do mercado, são as camadas esquecidas pelo poder público, que, em sua maioria, são as pessoas desprovidas de um elevado capital.

Dessarte, no âmbito criminal, essas pessoas possuem uma volatilidade de sua dignidade, já que sofrem com o não respeito ao devido processo legal. Dito isso, destaca-se que o sistema condizente e que se subordina ao princípio da dignidade da pessoa humana é o acusatório, como aborda o promotor de justiça Renato Brasileiro (2016). Ele é um regime próprio da democracia, o qual se caracteriza pela distinção absoluta entre as funções de acusar, defender e julgar, ou seja, o juiz divide as questões e deve, apenas, essencialmente, julgar. Nele deve ocorrer o princípio da imparcialidade e a gestão de prova deve ser difusa. Portanto, verifica-se que tal sistema é compatível com os direitos humanos.

Todavia, em um Estado Pós-Democrático de Direito, o que legitimamente prevalece é o antigo sistema inquisitório, o qual tem como característica principal o fato de as funções de acusar, defender e julgar se encontrarem concentradas em uma única pessoa, ou seja, tem-se a figura do juiz inquisidor ou acusador. Até era possível a existência da defesa, porém ela era meramente ilustrativa, com nenhum poder de convencimento.

Nessa perspectiva, atualmente, a Justiça Criminal é fortemente influenciada pelo pensamento neoliberal, o que faz com que haja a intensificação da arbitrariedade contra os chamados indesejáveis. Dessa forma, nota-se que réu não é um sujeito de direitos, indo ao oposto do que é estabelecido pelos direitos humanos. Assim, legalmente, o sistema adotado pelo ordenamento jurídico brasileiro é o acusatório. Entretanto, legitimamente, isto é, na prática, não é bem assim.

Como relata o professor Saulo Salomão (2021), o que foi demonstrado acima é o reflexo da população que está nas penitenciárias brasileiras, visto que, segundo dados de informações e estatísticas do sistema penitenciário (Infopen), quase 80% dos indivíduos que compõem o sistema prisional são de baixa renda.

Assim, nota-se que quem possui valoração para o Estado detém respeitados todas as funções jurisdicionais e os direitos processuais. Quem não, os chamados indesejáveis, são geridos pelo Estado Pós-Democrático de Direito, por meio de meios arbitrários, tendo como efetividade o sistema inquisitório moderno. Além disso, destaca-se que os direitos humanos não conseguem impedir que haja essa volatilidade sobre a dignidade da pessoa humana para algumas camadas da sociedade, pois o que prepondera na sociedade é a razão neoliberal, ou seja, o interesse do mercado.

## METODOLOGIA

O trabalho trata-se de uma pesquisa dialética, visto que o objeto em questão não é algo definitivo, mas fruto da transitoriedade de uma construção histórica. Nota-se que os instrumentos de observação são dinâmicos, pois mudam de maneira sazonal. Sendo assim, é importante a análise dos condicionamentos responsáveis pelas alterações.

Além disso, como as normas jurídicas manifestam-se de maneira qualitativa, a presente pesquisa caminha para o mesmo modo. O objeto em questão é bastante volátil e de difícil conceituação, visto que é um assunto recente e que necessita de maiores estudos. Assim, considerando que o tema é pouco tratado no âmbito acadêmico, o estudo possui potencial para fortalecer o processo educativo e necessita ser mais bem analisado em projetos futuros.

Por fim, nota-se que a referência foi a investigação bibliográfica de livros recentes no mundo jurídico com o intuito de esclarecer a revisão teórica. Desse modo, parte do pensamento trazido pelo autor Joaquín Herrera Flores, isto é, a necessidade, devido à concretização do pensamento neoliberal, para a redefinição dos direitos humanos. Além disso, destaca-se que há autorização e as citações em todo o material pelos seus respectivos autores.

## RESULTADOS E DISCUSSÃO

A investigação tem como resultado que os direitos sociais, advindos de uma longa caminhada de movimentos ativistas, perderam relevância no âmbito societário devido à vigência do pensamento neoliberal. Dessa forma, os direitos humanos precisam ser redefinidos para que se tenha uma maior proteção da dignidade da pessoa humana.

Dessarte, nota-se que isso faz com que institutos democráticos do Direito presente no Brasil, como o sistema acusatório, deixem de ser usados para determinados grupos de pessoas, desrespeitando o devido processo legal. Desse modo, sistemas arbitrários, que haviam sido superados com a promulgação da Constituição Federal de 1988, voltam a ter legitimidade, o que acarreta um extremo desrespeito aos direitos humanos.

Em suma, entende-se que, para que não haja retrocesso democrático no país, é importante a efetivação dos direitos humanos. Assim, com o Estado voltando a ter limites legais do poder, ou seja, respeitando a dignidade da pessoa humana, ocorrerá o afastamento de todo e qualquer forma de retrocesso jurídico e social.

## CONCLUSÕES

Os direitos humanos no Brasil necessitam de sua redefinição, visto que não há efetividade da dignidade da pessoa humana, principalmente no âmbito criminal, para as pessoas classificadas como indesejáveis no pensamento neoliberal.

Assim, nota-se que tal tema é consequência de recentes contornos conceituais e metodológicos, o que necessita, sempre, de novos estudos, para acompanhar a dinamicidade jurídica. Por último, tem-se o interesse de desenvolver mais o assunto, em sede de iniciação científica, para explorar o arcabouço das riquezas trazidas por ele e para sua melhor compreensão.

## REFERÊNCIAS

BRASILEIRO, Renato. **Manual de Processo Penal**: Volume Único. 5. ed. Salvador: JusPodivm, 2016.

CASARA, Rubens. **Estado Pós-Democrático: Neo-obscurantismo e Gestão dos Indesejáveis**. 5. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2019.

FLORES, Joaquín Herrera. **A Reinvenção dos Direitos Humanos**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009.

SALOMÃO, Saulo Salvador. **Calabouços da Miséria: Uma análise crítica sobre a criminalização da pobreza no Brasil**. Salvador: Dialética, 2021.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais: Uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 11. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

# AS FAKE NEWS COMO INSTRUMENTALIZAÇÃO POLÍTICA E OS RISCOS À DEMOCRACIA

*Guilherme Martins Teixeira Borges*<sup>153</sup>

*Állef Sabino de Oliveira Carvalho*<sup>154</sup>

## INTRODUÇÃO

O debate e a reflexão quanto à democracia brasileira e os riscos que esta vem enfrentando estão a cada dia mais intensos. Se por um lado possuímos apenas 32 anos de democracia direta (com o advento da Constituição de 1988), por outro vemos nossos líderes incitando a população com discursos de ódio e apoiando atos antidemocráticos, como o fechamento do Supremo Tribunal Federal e a volta do regime militar.

Historicamente, vale a análise da democracia em sua essência. Na Grécia Antiga surge a democracia direta, sendo exercida pelo povo na ágora (praça de decisões). Ela tinha como seus fundamentos basilares a liberdade e a igualdade. Liberdade pois não haviam eleições para cargos fixos (pois eles eram poucos), havendo apenas encargos e quem os exerciam eram escolhidos por meio de sorteio para que não houvessem preferências pautadas em “qualidade”, já que todos os gregos eram considerados iguais.

---

153 Bacharel em Direito pela UFG. Doutor em Educação pela PUC/GO e Mestre em Direito Agrário pela UFG.

154 Bacharel em Direito pelo Centro Universitário de Goiás – Uni-Anhanguera e especialista em Direito Processual Civil pela UNOPAR.



Já a igualdade era tão viva na democracia grega que para ser considerado um grego bastava falar o idioma, não importando sua origem genética, era uma distinção linguística e cultural, isso porque só quem dominasse o idioma poderia debater o melhor para a sociedade na época.

Ironicamente, são nesses dois pilares que se encontram as mazelas da democracia brasileira, com iminente risco de ser arruinada. E um dos meios utilizados neste caminho à ruína é a veiculação de notícias falsas, que não é uma novidade hodierna. De modo exemplificativo, pode-se citar: o ano de 1969, com a chegada à lua divulgada pelos americanos, emergiram diversas teorias que as imagens foram produzidas em estúdio; em 1985, quando o presidente Tancredo Neves veio a óbito após realização de uma septicemia, circulou a conjectura de que na verdade fora um atentado no qual uma repórter também fora ferida (FILHO, 2018).

Nesse diapasão, a novidade está na facilidade e velocidade com que a internet, através das redes sociais, permite a disseminação das notícias inverídicas. De modo a se tornarem verdades absolutas aos que não possuem a instrução educacional e o discernimento necessários para verificar a sua credibilidade (TOCQUEVILLE, 2004).

Assim, os Direitos Humanos têm um papel ativo nas democracias contemporâneas, de modo que não configuram apenas o fundamento de obtenções estatais na vida privada, como forma de se garantir direitos sociais face ao totalitarismo estatal (PAGLIARO, 2018). Na mesma linha, o estado democrático se vincula à igualdade de condições, em detrimento das desigualdades do Antigo Regime, de modo que a liberdade deixa de ser um privilégio para poucos e se torna um direito para todos (REIS, 2009). Dessa forma, as autoridades devem abster-se de difundir mensagens de ódio (contra grupos minoritários e a imprensa) e contribuir efetivamente para a construção de um clima de tolerância e respeito, onde todas as pessoas possam expressar seus pensamentos e opiniões sem medo de serem atacadas (CIDH, 2019).

## FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Objetivando a edificação desta pesquisa se faz necessário a compreensão dos estudos sobre as democracias contemporâneas, seus percalços e o caminhar rumo ao autoritarismo realizados pelos professores Steven Le-

vitsky e Daniel Ziblatt (2018), os quais elucidam a fragilidade das constituições por si só face à garantia da democracia. Exemplo disso é a constituição de Weimar, em 1919, que não conseguiu impedir a usurpação de poder de Adolf Hitler em 1933 (LEVITSKY; ZIBLATT, 2018).

Os estudos de Alexis Tocqueville (1832) corroboram na compreensão sobre a necessidade de se preocupar com as violações ora em estudo. Vez que, segundo o autor, em uma sociedade democrática a inquietação com a mínima possibilidade de profanação aos direitos fundamentais é determinante para se evitar possíveis arbítrios estatais (TOCQUEVILLE, 2004).

Recorre-se também aos ensinamentos de Renato Janine Ribeiro quanto às democracias, sobretudo a democracia brasileira.

## METODOLOGIA

A presente investigação fez-se por meio do método dialético, pois tal permite uma análise crítica dos fenômenos sociais, através da pesquisa interdisciplinar sobre suas causas e consequências, obtendo o conhecimento da realidade em sua plenitude (LAKATOS; MARCONI, 2003). Inicialmente, foi utilizado o método de procedimento histórico, com o fim de perscrutar a origem da democracia grega e refletir sobre a democracia hodierna, chegando por fim ao ponto-chave, que é a sua fragilidade e o modo como líderes populistas utilizam-se desse sistema para subvertê-lo. Analisou-se também o emprego de notícias falsas no espaço público, desde os tempos em que regimes totalitários marcavam o século XX até chegar aos tempos atuais, onde a internet surge como meio facilitador da comunicação e possui importante papel nesse cenário (LEVITSKY; ZIBLATT, 2018).

Por conseguinte, utilizou-se a técnica de pesquisa bibliográfica, recorrendo a artigos científicos, dissertações, teses e livros com o desígnio de apurar as violações aos direitos humanos e os riscos à democracia brasileira destas práticas. Partir do campo teórico de investigação até chegar à análise dos impactos na vida dos cidadãos vítimas das violações mencionadas (*in casu* profissionais da imprensa). De modo a perquirir, por fim, a repercussão internacional dessas transgressões. Para tal, será empregado ainda o método de análise documental, através dos relatórios anuais

da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) dos anos de 2018 e 2019 (no que se refere ao Brasil), com o escopo de averiguar o impacto internacional que estas violações têm ocasionado, bem como o destaque das fake news e do discurso de ódio nesse cenário.

## RESULTADOS E DISCUSSÃO

A originalidade de uma notícia falsa, se comparada a uma verdadeira, faz com que a veiculação em redes sociais da primeira seja, em média, 70% maior que a segunda, segundo o Instituto de Tecnologia de Massachusetts (MIT, 2018). De acordo com a pesquisa ainda, uma notícia verdadeira “leva seis vezes mais tempo que uma “fake news” para atingir 1.500 pessoas (EMPOLI, 2020).

Nesse diapasão, algumas estratégias podem ser assinaladas como primordiais no combate às fake news. Em primeiro lugar, a redução de incentivos financeiros, que premiam, de forma desarmoniosa, a atenção em detrimento da qualidade, ou, ainda, páginas sensacionalistas e intermediários em detrimento de produtores de conteúdo expressivo e original; secundariamente: fortalecer os incentivos relacionados à reputação; por conseguinte: conter a ação dos incentivos políticos; e finalmente, de modo complementar, impor constrangimentos legais sobre a publicação de notícias falsas (CARVALHO, 2020).

Observe-se que a sanção legal se encontra em último lugar, isso se dá devido ao fato de que o problema é profundo, com raízes sociais e culturais, para as quais a legislação ou a sua aplicação pelo poder judiciário por si só não são suficientes.

## CONCLUSÕES

O ambiente virtual tem sido diariamente palco de notícias que muitas vezes viralizam e são inverídicas. Quando se é alvo de tal notícia, o sentimento de impotência é imensurável, no entanto, esse sentimento deve estar presente dentro de cada cidadão quando esse fenômeno se torna um instrumento político de ataque e subversão do sistema democrático.

A história deve manter-se viva na mente da sociedade, para que a reflexão sobre “a que preço conquistamos a democracia brasileira atual”

motive e fortaleça-a para lutar e combater diariamente as fake news. Para tal, o primeiro passo é o conhecimento sobre o fenômeno e suas origens; o segundo é a cautela dos usuários das redes sociais para que verifiquem se a notícia é ou não verdadeira antes de compartilhá-la.

‘A mudança da realidade atual com a construção de uma nova passa pelas mãos de cada cidadão diariamente.

## REFERÊNCIAS

FILHO, Otavio Frias. O que é falso sobre Fake News. **Revista Usp.** São Paulo, v. 1, n. 116, p. 39-44, jan./fev./mar. 2018.

LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. **Como as democracias morrem.** Rio de Janeiro: Zahar, 2020.

TOCQUEVILLE, Alexis de. **A democracia na América, livro II: Sentimentos e Opiniões.** São Paulo: Martins Fonte, 2004.

# A INTERAÇÃO DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA NO AMBIENTE ORGANIZACIONAL E AS SUBJETIVIDADES DESTA RELAÇÃO

*Edvan de Souza Santos*<sup>155</sup>

## INTRODUÇÃO

Historicamente, a nossa sociedade é caracterizada como desigual, marcada por atos de preconceito e separatista. Este desequilíbrio reflete nos grupos sociais que, por muitas vezes, não conseguem se relacionar, já que os seus pensamentos e ações são divergentes e com interesses próprios, não atendendo à premissa social de igualdade para todos, independentemente do âmbito.

A pessoa com deficiência ou o “deficiente”, como é mais conhecido em nossa sociedade, além de sofrer por ser visto como o “diferente” e não ter oportunidade de escolha e decisão, também é segregado, por vezes, daquilo que é considerado uma das etapas da dignificação do homem: o processo de trabalho.

As atuais organizações, seguindo uma tendência mundial, analisam os seus possíveis colaboradores por requisitos que os diferenciam uns dos

---

155 Mestrando em Crítica Cultural – UNEB/BA, Professor Universitário, Graduado em Administração e MBA em Gestão de Pessoas. Atuo como Coordenador do curso de Administração da Faculdade Santíssimo Sacramento e Coordenador do Sistema de Proteção da Criança e do Adolescente, na SEMAS – Alagoinhas.

outros. Estas observações são feitas com o intuito de contratar aquele que mais se adequa ao perfil organizacional ou aquele que entende as regras existentes para que o processo de trabalho seja realizado conforme o que foi ditado / determinado.

Temple (2013, p. 47), em sua obra *Acontecimento, Poder e Resistência em Michel Foucault*, aborda os saberes jurídico, médico-legal, pedagógico, psiquiátrico e psicológico como mecanismos que capturam as condutas que fogem da normalidade. Sendo assim, os controles institucionais funcionam como dispositivos, exercendo microfisicamente os poderes de decisão e de governabilidade sobre os corpos e suas subjetividades.

Sendo assim, este artigo parte de uma breve revisão de literatura relacionada ao assunto examinado, enfatizando aspectos relevantes e concernentes à influência recíproca existente na relação empregatícia das Pessoas com Deficiência e o mundo do trabalho, abordando olhares subjetivos existentes.

## FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

A discussão sobre a segregação e a exclusão do corpo com deficiência possui raízes antigas e históricas, mas que, por vezes, mesmo com tantas conquistas positivas para estes indivíduos, aparenta ser algo contemporâneo, sem abordagens tão específicas e com estrutura subliminar.

Dialogar sobre deficiência é tentar encontrar soluções para algo que já foi inserido na mente humana como impossível de aceitar, de conviver e de ser visto naturalmente, ou seja, uma herança cultural. Esta caracterização se dá a partir do momento em que a limitação física é vista como algo não familiar, desconhecida e surpreendente, como Freud (1919) aborda em seu estudo sobre a categoria do estranho.

Esta percepção do corpo como algo fundamental para a execução de atividades, apontada por Foucault, ainda gera a construção de conceitos predefinidos sobre como deve ser aquele que atenderá perfeitamente todas as necessidades, sejam elas de ordem pessoal ou profissional.

O que se faz esquecido, infelizmente, são os sentimentos que as PCDs internalizam com todas as predefinições elaboradas sobre as suas limitações e os controles desenvolvidos com o intuito de balizar sua expertise. A desmotivação, a tristeza, o conformismo / comodismo, dentre outras

reações sentimentais que penalizam, punem e docilizam os corpos destas pessoas, deixam claro para elas e os demais integrantes do círculo social, os ditos normais, que é impossível a sua participação na sociedade e que aceitar a sua condição é a melhor opção.

A palavra interação está ligada diretamente à influência recíproca de dois ou mais elementos que constituem um grupo, onde o comportamento de um integrante se torna estímulo para o outro. Interagir em um ambiente em que o outro é diferente, limitado e incapaz, não observando as suas potencialidades, dificulta ou inviabiliza a boa relação (FERREIRA, 2010).

Pensar no processo de integração, aceitação e inserção, na relação entre elementos diferentes apenas por limitações físicas, mentais ou múltiplas é algo subjetivo e por vezes complexo, já que as relações interpessoais passam por um campo extremamente complicado que é a mente humana, mas se amplia para algo enraizado nos processos relacionais que é a participação do poder.

Este poder quando citado por Foucault, na sua obra intitulada *Microfísica do Poder* responde a um questionamento no tópico sobre o fantasma corporal ao nível das diferentes instituições: “Eu acho que o grande fantasma é a ideia de um corpo social constituído pela universidade das vontades [...]” (FOUCAULT, 1979, p. 146). Assim, pode-se inferir que o poder pode ser compreendido como um elemento integrante na relação entre a PCD e os contratantes.

## METODOLOGIA

Com base no perfil tradicional do desenho ou caminho metodológico, do ponto de vista da natureza, a pesquisa foi do tipo aplicada, já que a mesma objetiva gerar conhecimentos dirigidos à solução de problemas específicos, e com base nos objetivos a mesma terá perfil exploratório, permitindo o estudo do objeto sob diversos ângulos e aspectos (PRODANOVA, 2013, p. 51).

Nesse sentido, compreendendo que não há um encaixe entre os objetivos propostos pelo estudo e a simples coleta de dados ou quantificação das variáveis, a abordagem qualitativa foi a opção que mais se aproximou dos caminhos da pesquisa. Nas palavras de Minayo:

A pesquisa qualitativa responde a questões muito particulares [...] ou seja, ela trabalha com o universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações, dos processos, dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis (MINAYO, 2002, p. 21-22).

## RESULTADOS E DISCUSSÃO

A análise das informações estudadas e disponibilizadas possibilitou uma breve compreensão de que não é apenas observar a lei de cotas de forma individual, nem tampouco apenas os personagens principais deste estudo ou somente se as políticas públicas são inclusivas ou obrigatórias, mas atentar-se ao processo de interações e poder.

Sem a aceitabilidade das instituições e das PCDs é claro que não seria possível a evolução e modificação do ambiente organizacional, quando se trata desta relação tão complexa, mas também é necessário tratar de pontos bem delicados e ainda pouco observados, já que o foco é sempre a contabilização deste indivíduo como mais um elemento integrante na empresa, sem dar a devida atenção aos quesitos subjetivos participantes.

## CONCLUSÕES

O poder tem papel fundamental nesse processo. As relações interpessoais existem, mas são interferidas pela participação forte e marcante deste componente que se materializa e exerce força sobre os participantes.

Em suma, tratar de inserção, aceitabilidade e interação de Pessoas com Deficiência no ambiente de trabalho, seja ele de qualquer natureza, não se faz necessário apenas observar o que determina as legislações vigentes, nem simplesmente analisar individualmente os elementos, mas, principalmente, se as questões subjetivas estão tendo a sua correta interpretação e devida aplicabilidade, garantindo assim que qualquer pessoa, seja ela dita normal ou não, compreenda que o mundo do trabalho traz realizações, mas também muitas dualidades e que estas devem ser compreendidas para que o ambiente em que convivemos durante tantas horas dos nossos dias seja mais agradável e traga realizações de ordem pessoal e profissional.



## REFERÊNCIAS

- FREUD, S. **O estranho**. Obras completas, ESB, v. XVII. Rio de Janeiro: Imago, (1919/1996).
- FOUCAULT, M. **Microfísica do Poder**. 12. ed. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1979.
- MAY, Tim. **Pesquisa Social**: questões, métodos e processos. Porto Alegre: Artmed, 2004.
- MINAYO, M. C. de S. (org.) *et al.* **Pesquisa social**: Teoria, método e criatividade. 30. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011.
- PRODANOV, Cleber Celestino; FREITAS, Ernani Cesar de. **Metodologia do trabalho científico**: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico. 2. ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013.
- TEMPLE, G. C. **Acontecimento, Poder e Resistência em Michel Foucault**. Cruz das Almas/BA: UFRB, 2013.

# PANDEMIA E TRABALHO, A DUALIDADE VIDA X EMPREGO

*Arlean Chaves Marinho*<sup>156</sup>

## INTRODUÇÃO

Essa dualidade cruel, emprego x vida, que o sistema econômico nos impõe, fez muitas famílias entrarem em desespero. A função do governo seria manter os dois, mas só isso não é suficiente, os discursos anticientíficos se alastraram e fizeram as pessoas perderem a noção do bom senso, aglomerando-se cada dia mais, e só fazendo as estatísticas de contaminados, e mortos, crescerem e aumentarem.

Acostumamo-nos com o horror, as mortes dos outros deixaram de fazer sentido para nós, é quando percebemos que estamos deixando o espírito capitalista falar mais alto que o nosso bom senso. O emprego venceu nessa guerra, pois estamos sempre pensando que iremos viver muito mais tempo do que talvez vivamos, e pensar no agora, em nos isolarmos para nos livrarmos de um vírus letal, não é uma opção que atrai a muitos brasileiros.

## FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Este resumo irá utilizar o capítulo 3 da obra *Coronavírus, o trabalho sob fogo cruzado* (2020), do professor Dr. e sociólogo Ricardo Antunes, como

---

156 Licenciado em Letras, Português e suas literaturas, pela Universidade Estácio de Sá. Especialista em Metodologia do ensino da Língua Portuguesa, pela Faculdade Liberdade. Mestrando em Educação no Programa de Pós-graduação da Universidade Federal de Goiás.

embasamento teórico para expor as dificuldades enfrentadas por muitas pessoas com a relação trabalho e pandemia. Os discursos que proliferaram durante a pandemia, de que a economia iria parar se as pessoas ficassem em casa, e a preocupação das pessoas em manterem seus empregos, e suas vidas, norteiam a obra de Antunes (2020), e norteará também este resumo.

O artigo do professor Dr. Alessandro Aveni, “Estratégias pelo trabalho no futuro devido à pandemia de Covid-19 (2020)”, mostra as falhas do nosso sistema econômico diante da pandemia. “Danos da COVID-19 a longo prazo: recuperação lenta do emprego e risco de aumento da desigualdade (2020)” é um texto postado no site da Organização Internacional do Trabalho e também será abordado neste resumo, é usado para mostrar a lentidão do emprego em um mundo pós-pandemia.

## METODOLOGIA

A principal fundamentação teórica deste resumo é a obra do Ricardo Antunes (2020), e sua pesquisa de como está o trabalho durante a pandemia. O autor expõe que 1.6 bilhão de pessoas já viviam na informalidade antes da pandemia se alastrar pelo mundo, e que agora esse número aumentou, com a redução da força de produção de várias marcas, que antes dependiam de que tudo estivesse funcionando sem barreiras.

Nesse sentido, se procurou mais dois textos (um artigo e uma reportagem) para nos ajudar a entender como essa dualidade, que não deveria existir, entre vida e emprego, se tornou um jogo perverso político. Os textos nos ajudarão a entender como a ótica capitalista chega e determina que caso você pare de trabalhar e produzir, o país pode falir, isso só mostra claramente a fragilidade de um sistema que não se sustenta por muito tempo, como cita Antunes (2020).

## RESULTADOS E DISCURSÃO

Antunes (2020) nos mostra que como a classe trabalhadora é a maior, é dela que emana toda a força de trabalho. A pandemia se torna a principal afetadora de quem está na classe inferior, pois deles depende escolher trabalharem, e ganharem o sustento de cada dia, ou ficar nas suas casas, e manterem o direito a não se contaminarem. É como se a cada novo dia

fosse uma vitória vencida na vida de quem precisa enfrentar a vida nas ruas, para manter o pão, e a vida.

Antunes (2020) também nos expõe que a grande preocupação dos governos é o tempo que durará a pandemia, pois dele depende a sustentação da economia. Se a pandemia durasse 10, 20 anos, sem remédios ou vacinas eficientes, provavelmente qualquer economia ruiria. Com apenas dois anos de pandemia, a crise econômica já beira ao caos, com mais tempo que isso, o que se pode imaginar são guerras, e mortes por comidas e alimentos, pressupõe Antunes (2020).

O professor Dr. Alessandro Aveni nos propõe algumas alternativas para lidarmos com essa crise, como aumentar a inovação e os processos de trabalho remoto, financiar sistemas de saúde universais com fundos, melhorar a oferta de produtos e a educação em termos de capacitação no trabalho e sobre os riscos à saúde, aumentar as aplicações na indústria 4.0 da saúde. É um grande desafio para a sociedade brasileira, cita Aveni (2020), mas são estratégias saídas, que deveriam ter sido pensadas antes da pandemia, isso já deveria estar em prática.

Fazer as pessoas escolherem entre seus empregos, e suas vidas, é uma estratégia extremamente cruel, e desumana. Não devemos continuar errando sem aprender nada com nossos erros, cita Aveni (2020). A pandemia está nos ensinando coisas preciosas, devemos a partir dela, e dessas experiências, pararmos de adiar coisas que já deveríamos estar fazendo, como a criação dos fundos para a saúde, que possa assegurar o mínimo aos mais vulneráveis, em épocas como a que estamos vivendo.

A reportagem “Danos da COVID-19 a longo prazo: recuperação lenta do emprego e risco de aumento da desigualdade (2020)” nos expõe que apenas no segundo semestre de 2023 poderemos ter um pouco mais de esperanças com relação à volta do emprego crescente no Brasil. Com pouco emprego, e o crescimento dele lento, a dualidade vida e trabalho não se resolveu com pessoas deixando suas casas, e continuando a trabalhar, infelizmente, o que se pode notar foram mais contaminados, mais mortos, e mais desempregados.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O que se pode notar desta pesquisa é que ficamos mais uma vez esperando o governo agir em prol da população mais frágil, mas o discurso

adotado foi o de valorizar a economia. Aos poucos, a população foi perdendo a sensibilidade de se colocar no lugar do outro, e as contaminações, e mortes se naturalizaram. Antunes (2020) nos ajudou a entender que sempre pesa para uma maioria menos favorecida o fardo de escolher entre vida e emprego.

Essa dualidade não deveria existir, mas como existe, nós devemos nos preparar para não cometer novos erros, foi o que nos mostrou Aveni (2020) em seu artigo, e essa preparação se dá através de projetos, e planos para situações calamitosas. Sabemos que os empregos ainda demorarão para se reerguerem, e ganharem força, mas essa dualidade imposta, e que nos foi colocada como sugestão, ou se trabalha, ou se vive, acabou sendo uma ponte para altos índices de contaminações, e mortes na sociedade brasileira.

## REFERÊNCIAS

ANTUNES, Ricardo. **Coronavírus, o trabalho sob o fogo cruzado.**

São Paulo: Boitempo, 2020.

AVENI, Dr. Alessandro. ESTRATÉGIAS PELO TRABALHO NO FUTURO DEVIDO À PANDEMIA COVID-19. **Revista Processus de Políticas Públicas e Desenvolvimento Social**, [S.l.], v. 2, n. 3, p. 04-14, abr. 2020. ISSN 2675-0236. Disponível em: <http://periodicos.processus.com.br/index.php/ppds/article/view/187>. Acesso em: 04 jun. 2021.

**DANOS da Covid-19 a longo prazo: recuperação lenta do emprego e risco de aumento da desigualdade.** Disponível em: [https://www.ilo.org/brasil/brasil/noticias/WCMS\\_797490/lang--pt/index.htm](https://www.ilo.org/brasil/brasil/noticias/WCMS_797490/lang--pt/index.htm). Acesso em: 05 jun. 2021.

# A PROPOSTA DE DESREGULAMENTAÇÃO DO REGISTRO ELETRÔNICO DE PONTO NA PERSPECTIVA DOS DIREITOS HUMANOS DO TRABALHADOR

*André Oliveira Morais*<sup>157</sup>

## INTRODUÇÃO

O presente trabalho pretende verificar constitucionalidade, sob a ótica de proteção dos direitos humanos do trabalhador, do ato da Secretaria Especial de Previdência e Trabalho vinculada ao Ministério da Economia consistente em Aviso de Consulta Pública sobre Minuta de Portaria que flexibiliza o Sistema de Registro Eletrônico de Ponto – SREP, cria novas modalidades de registro eletrônico de ponto e desregulamenta a certificação pelo Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia – INMETRO.

A flexibilização contida na proposta governamental, de um lado representa a modernização do regramento sobre a jornada de trabalho para o mundo atual, com novas possibilidades tecnológicas e de modalidades de trabalho a distância. Por outro lado, é necessária a preocupação sobre a in-

---

157 Advogado Trabalhista Empresarial; Professor universitário; Embaixador do Capitalismo Consciente Brasil; Mestre em Direitos Sociais, Econômicos e Culturais; Pós-graduado em Direito e Processo do Trabalho; Pesquisador do CONPEDI e CAED-JUS.

segurança jurídica a se instaurar com a desregulamentação, especialmente olhando para a vulnerabilidade do empregado na relação de trabalho.

## FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Das normas regulamentares estudadas no presente trabalho acadêmico restou clara a existência de um quadrante normativo e principiológico que rege o Sistema de Registro Eletrônico de Ponto – SREP em conformidade com a Carta Constitucional. Trata-se de uma evolução histórica lastreada pelo esforço tripartite do Estado, trabalhadores e empregadores em promover a segurança jurídica necessária para que as relações de trabalho alcancem o valor social preceituado pela Constituição Federal. Ao desprezar esse esforço tripartite empreendido há mais de uma década, o ato unilateral de secretaria de governo, sem indicação dos motivos e a adequada promoção do debate que se espera do devido processo legislativo pode ensejar no questionamento quanto a sua constitucionalidade.

É importante destacar que mesmo com o esforço tripartite de décadas com o propósito de garantir a segurança jurídica necessária ao Sistema de Registro Eletrônico de Ponto – SREP, ainda temos milhões de reclamações trabalhistas em trâmite da Justiça do Trabalho, das quais a maioria absoluta tem por objeto os pedidos relacionados ao controle de jornada de trabalho. A prestação jurisdicional ágil e eficaz nesses casos tem se concretizado porque o Registro Eletrônico de Ponto – REP se apresenta como prova clara e robusta. As incertezas quanto à sua fidedignidade que virão à tona na hipótese de vigência do texto da Minuta de Portaria estudada podem aumentar exponencialmente o volume de reclamações trabalhistas, o tempo de tramitação dos processos e a assertividade na apuração dos fatos pelos magistrados.

## METODOLOGIA

Com a metodologia da revisão bibliográfica e dialética discursiva, a presente pesquisa visa aprofundar na análise da (in) constitucionalidade da proposta governamental em questão. Partindo do marco teórico da dignidade da pessoa humana do trabalhador, dos pilares da democracia e da ideia de justiça passamos pelos estudos de Habermas e Sen até avançar para

os textos mais recentes sobre as relações de trabalho sob a luz da dignidade do trabalhador.

## RESULTADOS E DISCUSSÃO

O avanço da tecnologia possibilitou o desenvolvimento do registro eletrônico como novo tipo de controle de horário. O registro eletrônico passou a ser utilizado nas empresas especialmente em razão da facilidade de uso e agilidade na transmissão de informações para fechamento de folha de pagamento mensal.

Todavia, apesar das vantagens do controle eletrônico, as possibilidades de violação e burla por empregadores de má-fé trouxeram a preocupação sobre métodos e diretrizes que assegurem a veracidade do controle de jornada. Essa preocupação subsidiou a publicação da Portaria nº 1.510/2009 pelo extinto Ministério do Trabalho e Emprego. A partir desse marco, a utilização do registro eletrônico foi disciplinada com o objetivo de se garantir ao trabalhador o correto tratamento da sua jornada de trabalho e aumentar a eficiência estatal na fiscalização.

De acordo com a Portaria nº 1.510/2009, o sistema de registro eletrônico deve retratar fielmente as marcações efetuadas, não sendo permitida a utilização de expedientes como restrição de horário de marcação, marcação automática, exigência de autorização prévia ou dispositivo que permita a alteração dos dados registrados.

Prevê a Portaria nº 1.510/2009 que o registro eletrônico deverá preencher requisitos como relógio interno de alta precisão, mostrador de relógio de tempo real, mecanismo impressor em bobina para emissão de relatórios, memória para armazenamento de dados e porta padrão USB externa para obtenção de dados pelos auditores, sendo que os dados de identificação do empregado e do empregador, inclusões, alterações, ajustes e inserções de dados deverão ser gravados de forma permanente.

A nova regulamentação apresentada na Minuta de Portaria em estudo visa revogar a Portaria nº 1.510/2009, flexibilizando o registro eletrônico de ponto em termos de construção e distribuição, afastando a segurança sobre o controle das informações.

Ponto sensível da Minuta de Portaria em estudo é a omissão em manter expressamente a obrigatoriedade do Registro Eletrônico de



Ponto – REP. Percebe-se que, embora mantidos os conceitos e premissas do Sistema de Registro Eletrônico de Ponto – SREP, a Minuta de Portaria, na forma como proposta, afronta a situação juridicamente estável e atenta contra a segurança jurídica nas relações de trabalho. A interpretação sistêmica da Constituição Federal da qual se extrai o princípio da segurança jurídica (art. 1º, caput, e art. 5º, incisos II e XXXVI) demonstra a inconstitucionalidade do ato questionado por violação de preceitos fundamentais.

Questão que merece maior aprofundamento em razão das possíveis consequências negativas é a desregulamentação proposta, a qual desobriga os fabricantes e fornecedores dos equipamentos de Registro Eletrônico de Ponto da certificação pelo Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial – INMETRO, até então estabelecida em requisitos técnicos que asseguram a auditoria, fidedignidade e inviolabilidade das informações registradas. A partir de então o presente estudo passa a investigar se o texto proposto viola o arcabouço normativo e principiológico vigente à medida que autoriza tacitamente a conexão entre dispositivos e, conseqüentemente, a interferência de terceiros nos registros.

## CONCLUSÕES

A insegurança jurídica que o ato em estudo ameaça instaurar não diz respeito apenas à interpretação e aplicação da norma. A insegurança transcende o viés jurídico para alcançar questões de repercussão econômica, política e social, todas repercutindo na garantia dos direitos humanos dos trabalhadores.

Repercussão econômica na medida em que as empresas predispostas a aplicar a flexibilização do registro eletrônico de ponto e assumir os riscos decorrentes de invalidações com conseqüente aumento do passivo trabalhista obrigam as concorrentes a seguirem seus passos para se manterem competitivas no mercado. Repercussão política considerando que regramento de tamanha relevância para as relações de trabalho, afetas a milhões de brasileiros, não se submete ao devido processo legislativo. Por fim, repercussão social na medida em que a flexibilização proposta pela Minuta de Portaria trará à tona a desconfiança nas relações entre empregados e empregadores, impactando drasticamente as relações de trabalho.

## REFERÊNCIAS

- ALVARENGA, Rúbia Zanotelli de. A proteção internacional aos direitos humanos dos trabalhadores: a declaração da OIT sobre os princípios e direitos fundamentais no trabalho de 1988. **Revista Fórum Justiça do Trabalho**. Belo Horizonte, v. 401, p. 71-91, maio 2017.
- DELGADO, Gabriela Neves. Estado Democrático de Direito e Direito Fundamental ao Trabalho Digno. *In: \_\_\_\_\_*; DELGADO, Maurício Godinho. **Constituição da República e direitos fundamentais: dignidade da pessoa humana, justiça social e direito do trabalho**. 4. ed. São Paulo: LTr, 2017, cap. 3, p. 59-71.
- HABERMAS, Jürgen. **Consciência moral e agir comunicativo**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1989.
- HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia: entre facticidade e validade**. Trad. Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. 1 v.
- JUCÁ, Francisco Pedro. Dimensões do trabalho humano e tutela jurídica. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**. São Paulo, v. 96, p. 169-193, jul./ago. 2016.
- LUCA, Guilherme Domingos de. **Flexibilização do contrato de trabalho e crise econômica: análise do papel da internet nas relações juslaborais**. Curitiba: CRV, 2017. 204 p.
- OIT – Organização Internacional do Trabalho. **Trabalho decente**. Disponível em <https://www.ilo.org/brasil/temas/trabalho-decente/lang--pt/index.htm>. Acesso em: 25 set. 2019.
- OIT – Organização Internacional do Trabalho. **Convenção n. 154**. Aprovada na 67ª reunião da Conferência Internacional do Trabalho (Genebra — 1981). Disponível em [https://www.ilo.org/brasil/convencoes/WCMS\\_236162/lang--pt/index.htm](https://www.ilo.org/brasil/convencoes/WCMS_236162/lang--pt/index.htm). Acesso em: 27 set. 2019.
- OLIVEIRA, Amanda Rebouças de Oliveira; GAMELEIRA, Kayo Henrique Duarte. O dano existencial nas relações de trabalho: o des-

respeito à limitação legal da jornada e ao princípio da dignidade da pessoa humana. In **Revista Fórum Justiça do Trabalho**. Belo Horizonte, v. 400, p. 47-64, abr. 2017.

PEDUZZI, Maria Cristina Irigoyen. O princípio da dignidade da pessoa humana e sua eficácia concreta. In: VIANNA, Márcio Túlio; ROCHA, Cláudio Jannotti da (coord.). **Como aplicar a CLT à luz da Constituição**: alternativas para os que militam no foro trabalhista. São Paulo: LTr, 2016, p. 85-94.

RAMPAZZO, Lino. **Metodologia científica**: para alunos dos cursos de graduação e pós-graduação. 8. ed. São Paulo: Edições Loyola, 2015. 154 p.

SEN, Amartya. **A ideia de justiça**. Tradução de Denise Bottmann. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

# DESAFIOS PARA PROMOÇÃO DO TRABALHO DECENTE NA MODALIDADE TELETRABALHO DURANTE A PANDEMIA DE COVID-19

*Ana Carolina Mendonça Rodrigues*<sup>158</sup>

*Maria Eduarda Rodrigues*<sup>159</sup>

*Maria Laura Bolonha Moscardini*<sup>160</sup>

## INTRODUÇÃO

Com o advento da pandemia de Covid-19, o teletrabalho obteve um crescimento considerável e com ele surgiram as preocupações quanto à proteção dos direitos trabalhistas nesse novo ambiente laboral em um contexto de precarização. A presente pesquisa tem por escopo abordar os impactos da pandemia na modalidade teletrabalho e a importância da promoção do trabalho decente na atual crise sanitária, econômica e social. O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001.

---

158 Mestre em Direito pela Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Campus Franca/SP.

159 Mestranda em Direito pela Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Campus Franca/SP.

160 Mestranda em Direito pela Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Campus Franca/SP.

## FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Conforme artigo 75-B da CLT, “considera-se teletrabalho a prestação de serviços preponderantemente fora das dependências do empregador, com a utilização de tecnologias de informação e comunicação que, por sua natureza, não se constituem como trabalho externo”.

O teletrabalho tornou-se tendência no mundo corporativo e é defendido como uma modalidade que propicia uma melhor gestão dos trabalhadores, maior agilidade de decisões, maior controle dos dados e informações, acesso a qualquer tempo e lugar e redução dos custos por parte dos empregadores, com a dispensa de transporte, alimentação e aluguel (BRIDI, 2020, p. 174).

Por outro lado, é alvo de críticas por trazer a ideia de impossibilidade do controle da jornada do trabalhador e a transferência do ônus da atividade econômica do empregador para o empregado, posto que o artigo 75-D da CLT abre brechas para que “a responsabilidade pela aquisição, manutenção ou fornecimento de equipamentos tecnológicos e da infraestrutura necessária e adequada à prestação do trabalho remoto” sejam custeadas pelo empregado.

O trabalhador em regime de teletrabalho, com a Reforma Trabalhista de 2017 (Lei n. 13.467 de 2017), foi equiparado ao empregado que tem atividade externa incompatível com a fixação de horário de trabalho, o que não condiz com a realidade fática-social e afronta direitos fundamentais, visto que com os avanços tecnológicos, paralelamente à viabilização de uma rotina de trabalho flexível, permite também a fiscalização da duração do trabalho.

À vista disso, a Reforma ao não prever os meios de controle da jornada no teletrabalho não possibilitou a remuneração de horas extras, além de não regulamentar as obrigações e responsabilidades do empregador, a fim de evitar abusos.

Conseqüentemente, a regulamentação insatisfatória do teletrabalho, aliada à precarização acentuada pela crise sanitária, política e social instaurada pela pandemia, flexibilizou e desregulamentou ainda mais os direitos trabalhistas, ocasionando a degradação do equilíbrio labor-ambiental, que traz como principais conseqüências os acidentes de trabalho e as doenças ocupacionais.

As Medidas Provisórias adotadas durante o período pandêmico dispõem sobre medidas trabalhistas para o enfrentamento do estado de calamidade pública e foram declaradas como medidas para a preservação do emprego e da renda, como garantia de continuidade das atividades laborais e empresariais e como forma de reduzir o impacto social decorrente das consequências do estado de calamidade pública.

A Medida Provisória nº 927/2020 previu em seu artigo 4º, §1º que o teletrabalho é todo e qualquer trabalho realizado fora das dependências do empregador, mesmo aquele trabalho que tecnicamente não o é. Dessa forma, a MP, apesar de ter utilizado a expressão “teletrabalho”, de fato se referiu a toda e qualquer modalidade de trabalho a distância. Esta conceituação foi adotada de forma idêntica no artigo 3º, §1º da Medida Provisória nº 1046/2021.

A maior alteração trazida ao teletrabalho pelas Medidas Provisórias foi a permissão da determinação unilateral por parte do empregador para que o empregado seja migrado para o regime de teletrabalho como também o retorno do empregado ao regime de trabalho presencial, dispensado ainda o registro prévio da alteração no contrato, devendo o empregador apenas notificar o empregado com antecedência de no mínimo 48 horas, enquanto que a CLT prevê um prazo de 15 dias.

Essas alterações no contrato de trabalho podem ser tomadas pelo empregador independentemente da existência de regramento em acordos individuais ou coletivos em vigor.

A Medida Provisória 927/2020 também trouxe outra inovação, que foi mantida pela Medida Provisória 1046/2021, na qual o tempo de uso de aplicativos, como o WhatsApp e programas de comunicação, fora da jornada de trabalho normal do emprego, não constitui tempo à disposição, regime de prontidão ou de sobreaviso, exceto previsão contrária em acordo individual ou coletivo.

Logo, esse tempo despendido com trocas de mensagens entre empregado e empregador não seria pago como horas extras, hora de sobreaviso nem prontidão, situação esta que colide com os princípios da valorização social do trabalho e da comutatividade do contrato de trabalho, além de afrontar a norma ética que impõe o dever de remunerar o trabalho prestado (SILVA, 2020, p. 30).

O trabalho decente vem sendo promovido pela Organização Internacional do Trabalho desde 1999 e seu conceito abrange oportunidades de trabalho produtivo, remuneração justa, segurança, liberdade, equidade, melhores perspectivas de desenvolvimento pessoal e proteção social para as famílias.

Promover o trabalho decente significa afirmar os Direitos Humanos do trabalho, proteger os princípios básicos, especialmente o princípio basilar da dignidade da pessoa humana.

A Constituição Federal de 1988, edificada sobre os princípios da dignidade da pessoa humana e os valores sociais, elevou o direito ao trabalho à categoria de direito fundamental. Logo, sem um trabalho que garanta os direitos mínimos do homem trabalhador, não se pode falar em dignidade do homem trabalhador.

Assim sendo, diante do período de crise instaurada pela Covid-19, é substancial a promoção e efetivação do trabalho decente, pois medidas de redução de direitos trabalhistas, como vem ocorrendo no estado de calamidade pública atual, não são soluções para garantir o equilíbrio social.

As alterações legais não devem ser acompanhadas de medidas de elasticidade da jornada de trabalho, da cobrança de produtividade superior ao período anterior ao da pandemia, dado que esses tipos de medidas resultam em prejuízos para a saúde e segurança do trabalhador.

## METODOLOGIA

No desenvolvimento da pesquisa foi utilizada a abordagem qualitativa, pautada na investigação bibliográfica e documental à luz do método dedutivo.

## RESULTADOS E DISCUSSÃO

As condições do teletrabalho durante a crise sanitária foram profundamente alteradas, visto que o desempenho do trabalho em casa trouxe dificuldades como a falta de espaços e equipamentos adequados, aumento de gastos com equipamentos de informática, altas metas de produção, novos aprendizados ligados à atividade e ainda o estresse causado pela multiplicidade de atividades profissionais e domésticas.

O que significou uma sobrecarga para os trabalhadores, aumento de horas diárias trabalhadas e dias trabalhados semanalmente e dificuldade em separação de tempo de trabalho e de não trabalho, em virtude da falta de limitação da jornada de trabalho.

## CONCLUSÕES

A regulamentação insatisfatória do teletrabalho pelo ordenamento jurídico trabalhista vigente, somada à ampliação da flexibilização das garantias trabalhistas durante a crise sanitária instaurada pela Covid-19, evidenciou a necessidade de normativas capazes de garantir proteção dos direitos trabalhistas, a fim de que o teletrabalho seja caracterizado como um trabalho decente.

Ademais, o conceito de trabalho decente, essencial para que direitos e garantias fundamentais sejam concretizados, deve ser parâmetro para as alterações legislativas e para a criação e efetivação de políticas públicas, sobretudo no contexto atual, para que seja promovido o crescimento e desenvolvimento do homem trabalhador.

## REFERÊNCIAS

- BERTOLIN, Patrícia Tuma Martins; FREITAS, Marilu. O Direito do Trabalho no caos da pandemia: perspectiva de ressignificação do trabalho e (re)valorização do trabalhador. **Rev. Trib. Reg. Trab. 3<sup>a</sup> Reg.** Belo Horizonte, edição especial, t. II, p. 447-475, jul. 2020.
- BRIDI, Maria Aparecida; BOHLER Fernanda Ribas; ZANONI, Alexandre Pilan. Relatório técnico da pesquisa: **Trabalho remoto/home-office no contexto da pandemia COVID-19**. Curitiba: GETS/UFPR; REMIR, 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3xEiYAp>. Acesso em: 05 maio 2021.
- GUSMÃO, Xermes. (In)Constitucionalidade das modificações normativas do meio ambiente do trabalho durante a pandemia de Covid-19. **Revista da Escola Judicial do TRT4**, v. 2, n. 4, p. 195-219, 3 dez. 2020.



LIMA, Jacob Carlos; BRIDI, Maria Aparecida. Trabalho digital, emprego e flexibilização: a reforma trabalhista e o aprofundamento da precariedade. **Caderno CRH**. Salvador, v. 32, n. 86, 2019.

SILVA, Paulo Renato Fernandes da. A pandemia do coronavírus e o direito do trabalho: análise das medidas que o Direito do Trabalho oferece para o enfrentamento da pandemia do coronavírus. **Rev. TST**. São Paulo, v. 86, n. 2, p. 23-36, abr./jun. 2020.

# ISOLAMENTO NO AMBIENTE DE TRABALHO: UMA PRÁTICA DE ASSÉDIO MORAL E SEUS EFEITOS-SENTIDO

*Thalyra Santana Silva Leão*<sup>161</sup>

*Jorge Viana Santos*<sup>162</sup>

*Maria da Conceição Fonseca-Silva*<sup>163</sup>

## INTRODUÇÃO

O assédio moral laboral começou a ser percebido como um problema dentro das relações de trabalho nas últimas décadas e vem sendo estudado por diversas áreas da ciência; trata-se de um fenômeno social, em que seus efeitos perpassam a vida da vítima em vários aspectos.

Conceituado como práticas, comissivas e/ou omissivas (gestos, palavras, comportamentos...), de repetição sistemática que violam a dignidade da pessoa humana, o assédio moral é considerado uma violência psicoló-

---

161 Doutoranda e Mestra em Linguística pelo Programa da Pós-graduação em Linguística da Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia – PPGLIN/UESB. Bolsista UESB.

162 Doutor em Linguística pela Universidade de Campinas – UNICAMP. Professor do Programa da Pós-graduação em Linguística – PPGLIN/UESB.

163 Doutora em Linguística pela Universidade de Campinas – UNICAMP. Professora do Programa de Pós-graduação em Linguística – PPGLIN/UESB e do Programa de Pós-graduação em Memória: Linguagem e Sociedade – PPGMLS/UESB. PQ 2 CNPq.

gica que pode provocar efeitos nocivos tanto à saúde mental como física da vítima (HIRIGOYEN, 2001).

Dentre as práticas de assédio moral laboral está o isolamento do trabalhador no ambiente de trabalho, que ocorre quando o superior hierárquico retira todas as funções do trabalhador o deixando ocioso por todo o expediente, esse tipo é considerado o mais severo. A forma mais branda ocorre quando de maneira indireta o trabalhador é isolado no ambiente de trabalho como, por exemplo: a comunicação deixa de ser feita de maneira direta, a determinação de tarefas é feita por intermédio de e-mails, bilhetes ou recados intermediados por terceiros, o trabalhador deixa de ser convidado para participar de reuniões e até mesmo de confraternizações (HIRIGOYEN, 1998; PRATA, 2008).

Por isso, interessa-nos pesquisar, neste trabalho, a prática de assédio moral laboral por meio do isolamento do trabalhador no ambiente de trabalho, para além do campo jurídico, entrecruzando os conceitos fundamentais do direito com a perspectiva da Análise de Discurso (doravante AD). Para isso, extraímos Sequências Discursivas (doravante SD) de processos trabalhistas de assédio moral impetrados por trabalhadores vítimas de assédio moral contra seus empregadores, no intuito de identificar e analisar o efeito-sentido das práticas assediadoras narradas.

## FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Neste trabalho, mobilizamos pressupostos da AD estabelecidos por Michel Pêcheux que estabelece o discurso como “efeito de sentido” entre interlocutores. Isto quer dizer que o discurso não é simplesmente um mecanismo de transmissão de informação. Sendo, pois, o discurso efeito-sentido, o sentido não está preso na literalidade das palavras, porque a língua não é transparente, ela é opaca, e por isso ela não é vista da mesma forma por diferentes sujeitos, pois o sentido não é evidente. O sentido é determinado pelas posições que os sujeitos ocupam numa determinada estrutura social (PÊCHEUX, 1969, p. 81-147). Esses sujeitos são afetados pela língua e pela história num processo de identificação, argumentação e subjetivação (ORLANDI, 1999, p. 19).

O efeito de *evidência do sentido* e de *evidência do sujeito* experimentados pelos sujeitos afetados pela língua são trabalhados, conforme Orlandi

(1999, p. 44-46), pela impressão de que a linguagem é transparente, isso cria a ilusão de que o sujeito é a origem do dizer, de que sabe do que fala, o que cria uma falsa-aparência de que o sujeito detém o controle. No entanto, para Pêcheux (1983), “[...] os sujeitos acreditam que ‘utilizam’ seus discursos quando na verdade são seus ‘servos’ assujeitados, seus ‘suportes’” (PÊCHEUX, 1983, p. 307).

Isso acontece porque os sujeitos *esquecem* que algo já foi dito anteriormente. Sobre isso, Orlandi (1999) afirma:

São essas evidências que dão aos sujeitos a realidade como sistema de significações percebidas, experimentadas. Essas evidências funcionam pelos chamados “esquecimentos”, [referidos anteriormente]. Isso se dá de tal modo que a subordinação-assujeitamento se realiza sob a forma de autonomia [...] a interpelação do indivíduo em sujeito pela ideologia traz necessariamente o apagamento da inscrição da língua na história para que ela signifique produzindo o efeito de evidência do sentido (o sentido-lá) e a impressão do sujeito ser a origem do que diz. Efeitos que trabalham, ambos, a ilusão da transparência da linguagem (ORLANDI, 1999, p. 44-46).

Isto posto e com o objetivo de analisar o efeito-sentido de práticas de assédio moral contra trabalhadores, tomamos o processo judicial trabalhista como uma materialidade discursiva em que é possível analisar o jogo de sentidos que emergem na superfície linguística das SDs encontradas no *corpus* de pesquisa.

## METODOLOGIA

Objetivando identificar e analisar os efeitos-sentido da prática de isolamento do trabalhador no ambiente de trabalho encontrados em processos trabalhistas no âmbito empresarial privado, foi feito um levantamento dos processos trabalhistas de assédio moral laboral no âmbito empresarial privado, que foram impetrados entre os anos de 2014 a 2018, na Comarca da Cidade de Vitória da Conquista – BA.

Foram encontrados 9 (nove) processos que continham a prática de isolamento do trabalhador no ambiente de trabalho, dentre esses processos identificamos 12 (doze) ocorrências de SDs com essa prática. Para este

trabalho, selecionamos, a título de amostragem, 1 (uma) SD para análise. Foi criada uma codificação contendo a letra “P” de processo seguido de três números que correspondem ao número de ordem desses processos no *corpus*, para identificar e citar o processo neste trabalho com o intuito de preservar a identidade das partes.

A pesquisa que resultou neste trabalho teve uma abordagem quantitativa e qualitativa, com objetivos descritivos e interpretativos, o procedimento adotado foi a análise discursiva de casos e o delineamento foi não experimental, pois não possui variáveis.

## RESULTADOS E DISCUSSÃO

Com base nos procedimentos da AD, empreendemos, a seguir, uma análise da SD selecionada para este trabalho, que se segue:

SD01 – Seguindo a determinação do Sr. [...] [nome do superior hierárquico] o obreiro sempre compareceu ao seu local de trabalho no horário determinado. Mas, para sua surpresa nenhuma função lhe foi atribuída, ficando sem fazer nada durante todo o período [...] (20/03 a 10/09 de [...] [ano]). Frise-se, que o Autor [da ação judicial] ficava o tempo todo sentado num banco que fica na parte interna da empresa, próximo à portaria (P004-SD01, p. 5).

Na SD01, o efeito-sentido de responsabilidade emerge na formulação linguística “o obreiro sempre compareceu ao seu local de trabalho no horário determinado”, nela, o sujeito trabalhador se subjetiva na posição de trabalhador responsável, pontual, um bom funcionário. Já na formulação linguística seguinte, “Mas, para sua surpresa nenhuma função lhe foi atribuída, ficando sem fazer nada durante todo o período”, produz o efeito-sentido de inutilidade, que pode ser analisado sob a ótica capitalista numa dimensão utilitarista do trabalhador, em que o trabalhador só é útil enquanto consegue produzir em sua plena capacidade ou, do contrário, não é mais útil para aquela determinada empresa. Esse efeito-sentido de inutilidade produz um efeito-sentido secundário que é o de constrangimento do trabalhador por ficar todo o expediente sem fazer nada. Esse tempo em que o trabalho permanece forçosamente ocioso é considerado como

tortura psicológica, onde o psíquico do trabalhador é vencido de tal forma que o leva a pedir demissão no intuito de parar com o sofrimento.

O resultado da análise empreendida na SD01, a título de amostragem do *corpus* de pesquisa que produziu os efeitos-sentido de responsabilidade, inutilidade e constrangimento do trabalhador isolado no ambiente laboral também se produziram em todas as 12 ocorrências encontradas nos 9 (nove) processos em que essa prática de isolamento do trabalhador foi narrada. Esse resultado indica uma regularidade nesses efeitos-sentido na prática de assédio moral laboral por meio de isolamento.

## CONCLUSÕES

O resultado das análises empreendidas no *corpus* de pesquisa indica que a prática de assédio moral por meio de isolamento do trabalhador no ambiente de trabalho produz 3 (três) efeitos-sentido, quais sejam: o efeito-sentido de responsabilidade, em que o trabalhador comparece, responsabilmente e pontualmente para trabalhar; o efeito-sentido de inutilidade, pois mesmo o trabalhador comparecendo pontualmente ao trabalho, nenhuma função lhe foi atribuída, permanecendo isolado e ocioso por toda a jornada de trabalho, produzindo assim o efeito-sentido de constrangimento. Essa prática de assédio moral tem o potencial de aniquilar o psíquico do trabalhador, o que atinge sua dignidade e viola o princípio fundamental da dignidade da pessoa humana.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.**

Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 14 fev. 2019.

HIRIGOYEN, M-F. **Mal-Estar no Trabalho:** redefinindo o assédio moral. Tradução de Rejane Janowitz. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002. Edição Original: 2001.

ORLANDI, E. P. **Análise de Discurso:** princípios e procedimentos. 12. ed. Campinas: Pontes, 2015. Edição Original: 1999.

PÊCHEUX, M. Análise automática do discurso (1969). Tradução de Eni Puccinelli Orlandi. *In*: GADET, F.; HAK, T. (org.). **Por uma análise automática do discurso**: uma introdução à obra de Michel Pêcheux. 4. ed. Campinas, SP: Editora da Unicamp, 2010, p. 59-158. Edição Original: 1969.

PÊCHEUX, M. A análise de discurso: três épocas. Tradução de Jonas de A. Romualdo. *In*: GADET, F.; HAK, T. (org.). **Por uma análise automática do discurso**: uma introdução à obra de Michel Pêcheux. 4. ed. Campinas, SP: Editora da Unicamp, 2010, p. 307-315. Edição Original: 1983.

# TRABALHO DECENTE NA PANDEMIA DE COVID-19

*Ana Carolina Mendonca Rodrigues*<sup>164</sup>

*Maria Eduarda Rodrigues*<sup>165</sup>

*Maria Laura Bolonha Moscardini*<sup>166</sup>

## INTRODUÇÃO

Com o advento da pandemia de Covid-19, e as crises sanitária, econômica e social que assolaram o país, são inúmeras as preocupações de como assegurar o trabalho decente nesse novo cenário marcado pela constante precarização dos direitos laborais.

Considerado condição fundamental para a superação da pobreza e a diminuição das desigualdades sociais, o trabalho decente busca promover uma ocupação produtiva, justamente remunerada, exercida em condições de liberdade, equidade, segurança e respeito à dignidade humana.

Não bastasse a flexibilização de direitos laborais promovida pela Reforma Trabalhista, sob o discurso da necessidade de mitigação de direitos trabalhistas para o aumento do número de postos de trabalho, a pandemia de Covid-19 intensificou ainda mais a desregulamentação dessas garan-

---

164 Mestre em Direito pela Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Campus Franca/SP.

165 Mestranda em Direito pela Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Campus Franca/SP.

166 Mestranda em Direito pela Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Campus Franca/SP.



tias, e conseqüentemente o aumento de trabalhos informais, precarizados e mal remunerados.

A emergência sanitária de Covid-19 atingiu de forma diversa a classe trabalhadora, afetando os que perderam o emprego, os trabalhadores informais e os trabalhadores em geral. Os trabalhadores formais foram submetidos à possibilidade de acordos individuais sobre suspensão dos contratos de trabalho, e alteração de salários e jornada de trabalho.

Embora a deterioração do mercado de trabalho não tenha começado com a crise sanitária de forma efetiva, a piora nesse cenário foi grande. Na radiografia feita a partir das informações da pesquisa PNAD-COVID-19, no período entre 23 e 29 de agosto de 2020, o percentual da desocupação saltou para 14,3%, quando em maio de 2020 era de 10,5%. Cerca de 16,8 milhões de pessoas não procuraram trabalho por conta da pandemia ou por falta de trabalho na localidade (julho de 2020); 17,7 milhões de pessoas ocupadas e não afastadas do trabalho trabalharam menos do que o habitual (julho de 2020); 3,2 milhões de pessoas ocupadas e afastadas não receberam remuneração; 30,1% dos empregados receberam menos do que o normalmente recebido (BRIDI, 2020, p. 186-187).

Diante desse cenário, resta evidente a necessidade de revisitar o conceito de trabalho decente, para ressaltar a importância de o Estado desenvolver respostas e estratégias de enfrentamento à pandemia centradas na valorização do trabalho e no respeito à dignidade humana.

## FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

A valorização da condição humana na tutela dos direitos fundamentais trabalhistas foi instaurada no Brasil por intermédio da Constituição Federal de 1988. Em seu artigo 1º a Carta Magna positivou princípios e edificou a dignidade da pessoa humana como eixo central do Estado Democrático de Direito.

O princípio da dignidade da pessoa humana atua como limite para a atuação estatal, na medida em que evita violações da dignidade pessoal e obriga a promover e efetivar uma vida digna para os cidadãos.

A Constituição Federal de 1988, no rol do artigo 6º, alçou como um direito fundamental o trabalho, representando, assim, um dever absoluto e inderrogável ao homem. O direito fundamental ao trabalho não é o

simples direito de trabalhar, mas sim um componente do mínimo existencial, o patamar civilizatório mínimo do cidadão e de sua família que os dignificam como pessoas humanas.

Como aduz Gabriela Neves Delgado (2015, p.27), o trabalho é o “elemento que concretiza a identidade social do homem, possibilitando-lhe autoconhecimento e plena socialização”. Isto significa que o direito fundamental ao trabalho é condição essencial do homem, capaz de honrá-lo e integrá-lo à sociedade quando promovido e efetivado dignamente.

O texto constitucional, além de acolher a valorização do trabalho humano, também previu que o trabalho é fundamento da República (art. 1º, inciso IV), da ordem social (art. 193) e da ordem econômica (art. 170). À vista disso, estabeleceu que a valorização do trabalho humano é fator primordial para que a ordem econômica possa assegurar uma existência digna para os cidadãos.

Isto posto, depreende-se que o valor da dignidade deve ser o alicerce para qualquer trabalho humano, a fim de assegurar a realização do indivíduo como ser humano.

A OIT, que por toda sua história concentrou esforços para promover os princípios e direitos fundamentais do trabalho, durante sua 87ª Reunião da Conferência Internacional do Trabalho, em 1999, formalizou o conceito de trabalho decente.

Seu conceito sintetiza a missão histórica da OIT em promover uma ocupação produtiva, justamente remunerada, exercida em condições de liberdade, equidade, segurança e respeito à dignidade humana.

Para a OIT, o trabalho decente é o ponto de convergência dos objetivos estratégicos da organização: respeito aos direitos no trabalho, especialmente aqueles definidos como fundamentais (liberdade sindical, direito de negociação coletiva, eliminação de todas as formas de discriminação em matéria de emprego e ocupação e erradicação de todas as formas de trabalho forçado e trabalho infantil); a promoção do emprego produtivo e de qualidade; a ampliação da proteção social; e o fortalecimento do diálogo social.

O governo brasileiro, em junho de 2003, representado pelo então Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva, assumiu o compromisso de promover o trabalho decente no país, ao assinar o Memorando de Entendimento, junto ao Diretor-geral da OIT na época, Juan Somavia,

para o estabelecimento de um Programa Especial de Cooperação Técnica para a promoção de uma Agenda Nacional de Trabalho Decente.

Em 2006, a agenda foi elaborada, seguida de um Plano Nacional de Emprego e Trabalho Decente (PNETD), de uma Agenda Nacional de Trabalho Decente para a Juventude (ANTDJ) e de várias políticas públicas para o atendimento às suas prioridades.

O país avançou no reconhecimento da necessidade de garantir e efetivar os direitos do trabalhador, contudo, frente às alterações legislativas recentes, como a Reforma Trabalhista e a Reforma da Previdência, o projeto de promoção do trabalho decente foi esquecido.

Além do mais, a crise sanitária, econômica e social instaurada pela pandemia da Covid-19, provocou uma série de medidas de flexibilização e precarização de normas trabalhistas.

Os princípios da dignidade da pessoa humana e o valor social do trabalho não podem ser ignorados. Especialmente o conceito de trabalho decente deve servir de parâmetro para as alterações legislativas, para a criação e efetivação de políticas públicas que visam garantir a dignidade do trabalho.

A garantia ao direito fundamental ao trabalho e o respeito aos direitos mínimos do trabalhador representam uma conquista da humanidade, superando a vertente histórica de mercantilização do trabalho, dado que o trabalhador não adquire existência plena sendo mero instrumento econômico em prol do capital.

## METODOLOGIA

A abordagem do presente trabalho foi construída a partir do método de levantamento por meio da técnica de pesquisa bibliográfica em materiais já publicados, cujos dados foram analisados através do método dedutivo.

## RESULTADOS E DISCUSSÃO

Diante do contexto pandêmico, o governo brasileiro aprovou várias medidas legislativas de emergência, excepcionais e temporárias, na seara juslaboral, dentre as quais merecem destaque as Medidas Provisórias n.

927/2020 e n.936/2020, não mais em vigor, e mais recentemente as Medidas Provisórias n. 1045/21 e n. 1046/21, que possuem textos muito semelhantes aos das primeiras. A excepcionalidade e gravidade do contexto pandêmico justificaram uma série de flexibilizações trabalhistas para que os empregos fossem mantidos e os efeitos da crise mitigados, gerando inúmeras mudanças no universo laboral, como a adoção do trabalho remoto; a ampliação de acordos individuais de trabalho entre empregado e empregador; a diminuição da fiscalização das condições de trabalho pelo Poder Público; e o aumento dos trabalhadores por meio de plataformas digitais.

Embora estejamos vivenciando um estado de calamidade pública, medidas de redução de direitos trabalhistas não são imprescindíveis para a manutenção do equilíbrio social. Todas essas alterações legais não foram acompanhadas de medidas para evitar a precarização do trabalho, o que traz impactos negativos para os trabalhadores e amplia as desigualdades sociais.

## CONCLUSÕES

A Covid-19 desnudou uma verdadeira pandemia de desigualdades no Brasil. Muitos dos impactos negativos da emergência sanitária de Covid-19 foram ampliados por uma falha em abordar as causas estruturais anteriormente existentes de desigualdade, exclusão social e privação, e a incapacidade de satisfazer às necessidades básicas de uma proporção considerável da população, o que evidencia a necessidade de revisitarmos o conceito de trabalho decente para tentar superar os impactos deixados por essa crise social tão devastadora.

## REFERÊNCIAS

- ALVARENGA, Rúbia Zanotelli de. **O trabalho decente: um direito humano e fundamental**. São Paulo: Ltr, 2016.
- AZEVEDO NETO, Platon Teixeira de. **O trabalho decente como um direito humano**. São Paulo: Ltr, 2015.
- BRIDI, Maria Aparecida. **Teletrabalho em tempos de pandemia e condições objetivas que desafiam a classe trabalhadora**. São Paulo, 2020 (no prelo).

BRITO FILHO, José Claudio Monteiro de. **Trabalho decente: análise jurídica da exploração do trabalho:** trabalho escravo e outras formalidades de trabalho indigno. São Paulo: LTr, 2016.

RODRIGUES, Ana Carolina Mendonça. **Direito fundamental ao trabalho decente no ordenamento jurídico brasileiro.** 2020. Dissertação (Mestrado) – Universidade Estadual Paulista (Unesp), Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Franca.

## **ESTADO E DIREITOS HUMANOS**

Felipe Asensi, Flavio Mirza Maduro, Renato José de Moraes,  
Rosangela Tremel (orgs.)

Tipografias utilizadas:  
Família Museo Sans (títulos e subtítulos)  
Bergamo Std (corpo de texto)

Papel: Offset 75 g/m<sup>2</sup>  
Impresso na gráfica Trio Studio  
Novembro de 2021